

Observatorio
SOCIAL DEL ECUADOR

24556

Crisis y Dolarización en el Ecuador

Paul Beckerman y Andrés Solimano
Editores



Crisis y Dolarización en el Ecuador

Paul Beckerman y Andrés Solimano
Editores

Fausto Maldonado
Traductor



THE WORLD BANK

bservatorio
SOCIAL DEL ECUADOR

ISBN 9978-43-346-5

Créditos

Crisis and Dollarization in Ecuador: Stability, Growth and Social Equity

Copyright „ 2002 by The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 1818 H Street, NW, Washington, D.C. 20433, USA

Crisis y Dolarización en Ecuador: Estabilidad, Crecimiento y Equidad Social

Copyright „ 2003 by The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 1818 H Street, NW, Washington, D.C. 20433, USA

Fotografía de la portada: Ray Witlin, Fotolibrería del Banco Mundial

This work was originally published by the World Bank in English as Crisis and Dollarization in Ecuador: Stability, Growth and Social Equity. This Spanish translation was arranged by the Observatorio Social del Ecuador. Observatorio Social del Ecuador is responsible for the accuracy of the translation. In case of any discrepancies, the original language shall govern.

Este trabajo fue originalmente publicado por el Banco Mundial en Inglés como Crisis and Dollarization in Ecuador: Stability, Growth and Social Equity. Esta traducción al Español fue realizada por el Observatorio Social del Ecuador. El Observatorio Social del Ecuador es responsable por la exactitud de la traducción. En caso de discrepancias, el lenguaje original prevalecerá.

El análisis, interpretación y conclusiones expresadas en este libro son de los autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Junta de Directores Ejecutivos del Banco Mundial o de los países que ellos representan. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este trabajo. Los límites, colores, denominaciones y otra información contenida en cualquier mapa incluido en este trabajo no constituye una posición de parte del Banco Mundial con relación a la situación legal de ningún territorio o el apoyo o aceptación de tales límites.

Indice

Presentación

Abreviaturas

CAPITULO I

Crisis y Dolarización: Visión General

Andrés Solimano

• Introducción.....	15
• Características históricas y estructurales de la economía y la sociedad ecuatoriana.....	18
• Dolarización: Lecciones y desafíos hacia el futuro.....	20
• La dinámica de la inflación, el tipo de cambio real y la producción.....	22
• La dolarización en el Ecuador y los regímenes de tipo de cambio en la región andina.....	23
• Señoriaje y prestamista de última instancia.....	24
• Los mecanismos de ajuste en una economía dolarizada.....	25
• Dolarización y tipos de cambio fijo.....	26
• Impacto social de la crisis económica y de la dolarización.....	27
• Organización de este libro.....	28
• Notas.....	29
• Bibliografía.....	30

CAPITULO II

Orígenes de la crisis “predolarización

Paul Beckerman

1. Introducción.....	35
----------------------	----

2. Antecedentes históricos de la crisis predolarización en el Ecuador.....	37
A. Raíces históricas de los problemas de gobernabilidad en el Ecuador.....	38
B. La vulnerabilidad del Ecuador frente a choques económicos y desastres naturales.....	40
DEPENDENCIA EN LA EXPORTACION DE PRODUCTOS PRIMARIOS.....	41
VULNERABILIDAD FRENTE A LAS FUERZAS DE LA NATURALEZA.....	43
VULNERABILIDAD FRENTE A CAMBIOS EN LOS FLUJOS FINANCIEROS INTERNACIONALES.....	44
C. Petróleo, deuda externa e inestabilidad del tipo de cambio en Ecuador.....	45
3. Estructura económica del Ecuador cuando se gestaba la crisis predolarización.....	54
A. La estructura del sector público y su vulnerabilidad.....	54
B. El sistema financiero ecuatoriano y la dolarización parcial.....	66
La banca offshore demostró ser una fuente de inestabilidad.....	68
C. Mercado de trabajo y reformas al comercio exterior.....	71
MERCADOS FORMALES DE TRABAJO.....	72
EL RÉGIMEN DE COMERCIO EXTERIOR.....	72
4. La crisis predolarización del Ecuador.....	73
A. Las primeras señales de la crisis, 1998.....	73
B. La profundización de la crisis, 1999.....	77
5. Conclusión: Causas fundamentales de la crisis predolarización en Ecuador.....	82
Notas.....	94
Bibliografía.....	96

CAPITULO III

Ecuador bajo dolarización: oportunidades y riesgos

Paul Beckerman y Hernán Cortés Douglas***

1. Introducción.....	101
2. TEORÍA SOBRE DOLARIZACIÓN Y EVIDENCIA EMPIRICA.....	103
3. LECCIONES DE LA DOLARIZACIÓN PANAMEÑA.....	107
4. LECCIONES DE LA EXPERIENCIA ARGENTINA CON LA CONVERTIBILIDAD.....	111
5. EL SISTEMA DE DOLARIZACIÓN EN EL ECUADOR.....	115
6. LOS PROBLEMAS DE LA TRANSICIÓN: EL DESCONGELAMIENTO DE LOS DEPÓSITOS Y EL AJUSTE DE PRECIOS.....	120
DESCONGELAMIENTO DE LOS DEPOSITOS.....	120
LA ELEVACIÓN DEL NIVEL DE PRECIOS.....	122
EL AJUSTE DE LOS PRECIOS MANEJADOS POR EL ESTADO ESCASEZ DE MONEDA, FALSIFICACIÓN Y OTROS PROBLEMAS "PRÁCTICOS"	125
7. EL COMPORTAMIENTO MACROECONÓMICO DEL ECUADOR EN EL 2000 Y 2001, LUEGO DE LA DOLARIZACIÓN.....	128
8. EL LARGO PLAZO BAJO DOLARIZACIÓN.....	137
9. CONCLUSIONES.....	140
Notas.....	141
Bibliografía.....	144

CAPITULO IV

Crisis, Pobreza y Protección Social en el Ecuador

Suhas Parandekar, Rob Vos y Donald Winkler

1. Introducción.....	151
2. Desigualdad y pobreza.....	154
3. Grupos vulnerables.....	158
MUJERES EMBARAZADAS Y NIÑOS PEQUEÑOS.....	159
NIÑOS EN EDAD ESCOLAR.....	160
LOS ANCIANOS.....	160
4. Desarrollo humano.....	162
NUTRICIÓN Y SALUD.....	162
EDUCACIÓN.....	165
5. Programas enfocados a la reducción de la pobreza.....	170
EL PROGRAMA INSIGNA CONTRA LA POBREZA EN ECUADOR, EL BONO SOLIDARIO.....	175
PROGRAMAS ENFOCADOS EN MADRES EMBARAZADAS Y NIÑOS MENORES A DOS AÑOS DE EDAD.....	179
PROGRAMAS PARA NIÑOS MENORES DE SEIS AÑOS.....	180
PROGRAMAS PARA NIÑOS DE EDAD ESCOLAR.....	183
INFRAESTRUCTURA SOCIAL.....	186
6. Perspectivas futuras.....	187
PROTEGER EL GASTO Y REDUCIR LOS PROGRAMAS POBREMENTE FOCALIZADOS.....	189
MEJORAR EL APOYO AL INGRESO ECONOMICO PARA GRUPOS VULNERABLES.....	190
IMPLEMENTACIÓN DE TARIFAS POR TRABAJO.....	191
MEJORAR LOS PROGRAMAS DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL.....	192
PREVENIR PÉRDIDAS IRREVERSIBLES EN EL DESARROLLO FÍSICO Y MENTAL.....	193

ASEGURAR LA ASISTENCIA Y ENROLAMIENTO ESCOLAR.....	194
7. Opciones estratégicas.....	195
Notas.....	200
Bibliografía.....	201

CAPITULO V

La vulnerabilidad frente a choques externos y sus dimensiones de género: el caso del Ecuador

María Correia

1. Introducción.....	205
2. UN SISTEMA PARA ESTIMAR LA VULNERABILIDAD FRENTE A CHOQUES EXTERNOS.....	207
3. VULNERABILIDAD DE GENERO Y DEL HOGAR EN EL ECUADOR.....	209
3.1 CAPITAL HUMANO.....	209
Educación.....	209
Salud.....	211
LA VULNERABILIDAD FEMENINA EN SALUD.....	211
LAS VULNERABILIDADES DE SALUD MASCULINA.....	213
3.2 CAPITAL FAMILIAR.....	215
La Conducción del Hogar y la Estructura.....	216
Tamaño del Hogar.....	217
Relaciones en el Hogar y Violencia Doméstica.....	218
3.3 CAPITAL POLÍTICO.....	220
3.4 TRABAJO.....	223
POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA.....	223
DESEMPLEO Y SUBEMPLEO.....	224
TRABAJADORES INFORMALES.....	226
LA ENTRADA DE LAS ESPOSAS A LA FUERZA LABORAL DURANTE LOS CHOQUES.....	227
DISPARIDADES SALARIALES DE GÉNERO.....	228
TRABAJO INFANTIL.....	228
PRODUCCIÓN DEL HOGAR.....	229

SEGURIDAD SOCIAL.....	230
3.5 TIERRA.....	231
4. CONTEXTO INSTITUCIONAL.....	233
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	234
RECOMENDACIONES.....	236
CONSTRUIR ESPACIOS PARA EL HOGAR Y LA FAMILIA.....	236
DIRECCIONAR LAS NECESIDADES DEL MERCADO LABORAL A LOS MIEMBROS DEL HOGAR.....	236
FORTALECER EL CAPITAL SOCIAL.....	237
Notas.....	238
Bibliografía.....	242

Presentación

Al iniciarse el nuevo siglo, el Ecuador enfrenta serios problemas sociales. La mejora de las condiciones de vida de su población mantenida hasta principios de los años 1980 se detuvo en el curso de la década pasada. Actualmente, la pobreza afecta a la mayor parte de la población y persisten pronunciadas desigualdades sociales. Los objetivos de universalización y equidad en el acceso a la educación y a la salud están lejos de cumplirse. Existe una contradicción entre el marco jurídico existente, que define un estado social de derecho, y la realidad económica, política y social excluyente.

Este escenario social se vio agravado por la profunda y compleja crisis económica de fin de la década pasada. Este difícil período fue también una época de cambios, tanto en los modelos y prácticas de la acción pública como en las formas de participación política de la población. El presente libro analiza uno de ellos: el cambio en la política monetaria, sus consecuencias inmediatas y sus desafíos hacia el futuro. Existe, empero, otro cambio importante sobre el cual queremos llamar la atención. El país ha dado pasos para generar la información requerida para rendir cuentas sobre el desarrollo social: las investigaciones recogidas en este volumen son una muestra de los progresos en la producción de información sobre el bienestar de la población ecuatoriana.

La información y el análisis socioeconómicos son un instrumento para responder a los desafíos del desarrollo y promover las prácticas democráticas. La definición consensuada de metas nacionales requiere que los ciudadanos tengan acceso a una amplia gama de información sobre sus intereses y necesidades; solo así las organizaciones de la sociedad civil, los gobiernos y los agentes económicos pueden dialogar en igualdad de condiciones. Sin embargo, en el Ecuador, la participación de los actores sociales en la esfera pública se ha visto restringida por la crisis de las instituciones políticas y sociales, pero también por su débil cultura de información.

A diferencia de los indicadores económicos, difundidos regularmente y aceptados como referentes de las decisiones de política macroeconómica, no existe una costumbre de difusión periódica de indicadores sociales ni una cultura de políticas públicas que los utilice como referentes para la planeación y evaluación. Las estadísticas sociales que se producen son dispersas y no tienen continuidad en el tiempo; en general, están rezagadas frente a las estadísticas económicas. Esto se agrava por el limitado desarrollo de bibliotecas y de las nuevas corrientes para la diseminación de información.

En los últimos años, sin embargo, se han iniciado esfuerzos públicos para mejorar la producción y difusión de estadísticas sociales. Por un lado, se creó el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) como una herramienta para reunir las estadísticas sociales, unificar sus conceptos y asegurar su difusión. De hecho, el presente libro es testimonio del potencial de este instrumento. El análisis sobre el impacto de la crisis económica y de la subsiguiente adopción del dólar como moneda del país, en las condiciones de vida de los hogares, es fruto de la colaboración de este nuevo programa público con los autores. Por otro lado, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, a pesar de una década de desatención gubernamental y falta de recursos, ha introducido nuevas investigaciones sociales -como la "Encuesta de condiciones de vida" realizada con

el apoyo del Banco Mundial- y se encuentra en un proceso para crear mecanismos más ágiles para la difusión de sus resultados.

Pero queda todavía mucho por hacer para mejorar la producción y circulación de información social. La creación de una esfera pública dinámica, capaz de responder a los desafíos del país -principalmente la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales- requiere que se amplíe y mejore la calidad de la información social, que ésta se analice y se difunda oportunamente y que se fomente su uso en el debate público y en la formulación de políticas. Este es el propósito que animó el establecimiento de la Fundación Observatorio Social del Ecuador, una organización que busca, desde el ámbito privado, contribuir a la producción y circulación de datos sobre cómo viven los ecuatorianos.

La Fundación tiene varios ámbitos de trabajo: elabora indicadores sociales a partir de fuentes estadísticas existentes, realiza sus propias encuestas y promueve el uso de estadísticas por parte de los agentes sociales. Esta publicación inaugura una nueva línea de acción para la Fundación. Nuestro interés en traducir y publicar una visión sobre la economía y la situación social del país, realizada por investigadores externos, se inscribe en el objetivo de propiciar la discusión sobre los efectos que los procesos económicos tienen en las condiciones de vida de los ecuatorianos.

Una significativa reducción de la pobreza no se alcanzará si no se enfrentan simultáneamente los desequilibrios sociales y los económicos. Actualmente, como argumenta el presente libro, los programas y servicios sociales tienen poca capacidad para combatir la pobreza. Nuestra intención al auspiciar la publicación de este libro no es hacer recomendaciones ni abogar por políticas o programas específicos. Buscamos contribuir a una reflexión sobre los caminos a seguir y propiciar una conciencia sobre el papel de las políticas públicas en los niveles de vida de la población. Agradecemos al Banco Mundial por su apertura a difundir sus estudios en el país.

Carolina Reed Coloma

Presidenta

Fundación Observatorio Social del Ecuador

Abreviaturas

AGD	Agencia de Garantía de Depósitos, Ecuador
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CDC	Centers for Disease Control, Centros para el Control de las Enfermedades, Estados Unidos
CEPLAES	Centro de Planificación y Estudios Sociales (Grupo de Pobreza del Banco Mundial)
CONAMU	Consejo Nacional de las Mujeres, Ecuador
DDSR	Reducción del Servicio de la deuda
DINAMU	Dirección Nacional de la Mujer, Ecuador
DTN	Desarrollo Temprano de la Niñez, Ecuador
ECV	Encuesta de Condiciones de Vida, Ecuador
FISE	Fondo de Inversión Social de Emergencia, Ecuador
FMI	Fondo Monetario Internacional
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Ecuador
INNFA	Instituto Nacional del Niño y de la Familia, Ecuador
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LIBOR	London Interbank Offered Rate (Tasa de interés interbancaria de Londres)
LSMS	Living Standards Measurement Study (ECV de EE.UU.)

MERCOSUR	Mercado Común del Sur
NCHS	National Center for Health Statistics, Centro Nacional para las Estadísticas de Salud, EE.UU.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OPS	Organización Panamericana de la Salud
ORI	Operación de Rescate Infantil, Ecuador
PACMI	Programa de Alimentación Complementaria Materno Infantil, Ecuador
PANN	Programa Nacional de Alimentación y Nutrición, Ecuador
PDI	Programa de Desarrollo Infantil, Ecuador
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
PRONEPE	Programa Alternativo Nacional de Educación Preescolar, Ecuador
SIISE	Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador
SIMUJER	Base de datos de indicadores de la situación de la mujer y desigualdades de género, Ecuador
STFS	Secretaría Técnica del Frento Social, Ecuador
UE	Unión Europea

CAPITULO I

Crisis y Dolarización: Visión General

Andrés Solimano

Introducción

El 9 de enero del año 2000 Ecuador decidió adoptar al dólar de los Estados Unidos de América como su moneda nacional, su medio interno de intercambio y su unidad de cuenta (1), convirtiéndose así en el primer país en dolarizar oficialmente su economía en el siglo 21. El objetivo de este libro es analizar el contexto dentro del cual la dolarización tuvo lugar en Ecuador, al igual que sus principales consecuencias económicas. Este trabajo describe las condiciones iniciales, las políticas adoptadas y la respuesta de la economía a la adopción oficial de la moneda extranjera como moneda de curso legal, además de las consecuencias que la todavía nueva experiencia ecuatoriana ofrece a otros países que estén considerando la adopción de un nuevo régimen monetario. Otro tema importante abordado dentro de este libro es el impacto social que tuvo la crisis económica de finales de los años noventa y la subsiguiente dolarización.

Al terminar el siglo XX el Ecuador se encontraba en una de las crisis económicas más severas de su historia republicana, agravada por una crisis de gobernabilidad. A fines del año 1999, el país estaba al borde de la hiperinflación, con un incremento de precios cercano al 30% mensual. La moneda nacional, el sucre, se encontraba en caída libre. El Gobierno había intervenido en el sistema bancario y gran parte de los depósitos del público fue congelado.

A nivel internacional, a finales de 1999 el país tenía atrasos parciales en sus pagos a los acreedores privados y tenedores de bonos; y, por varias razones, el Fondo Monetario Internacional (FMI) demoró por casi un año un préstamo crucial para equilibrar su Balanza de Pagos. Esto, a su vez, obligó al Banco Mundial (BM) y al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a posponer sus propios desembolsos de préstamos estructurales para Ecuador en el año 1999, por el estancamiento de las negociaciones entre el FMI y el gobierno. En un momento en que la hiperinflación había sido abatida en América Latina, el caso ecuatoriano de extrema inestabilidad monetaria era claramente una anomalía en la región.

Casi todos los ingredientes para una alta inflación y aguda inestabilidad monetaria estaban presentes: (a) el abandono de la moneda nacional y una dolarización de facto (b) la pérdida de confianza, tanto de los ecuatorianos como de los extranjeros residentes en el Ecuador, en la capacidad del sucre para cumplir con su función de reserva de valor, (c) severos déficits fiscales, (d) una profunda contracción en la actividad del sector real de la economía; y (e) una aguda crisis

bancaria. El cada vez más arrinconado gobierno, liderado por el presidente Jamil Mahuad, un demócrata cristiano altamente educado e intelectualmente refinado, no pudo conseguir respaldo del Congreso para aprobar una crucial legislación tributaria y otras medidas necesarias para estabilizar la economía. Esta situación, combinada con la virtual parálisis de los organismos financieros internacionales radicados en Washington, provocó el colapso de la economía, que se manifestó a través de niveles de inflación muy elevados, una crisis bancaria, depresión económica y disrupción social a lo largo de casi todo el año 1999. Es importante recordar que la crisis ecuatoriana se dio en medio de una delicada situación de inseguridad dentro de la Región Andina. Por un lado, Ecuador y Perú estaban tratando de consolidar un acuerdo histórico de paz, que fue firmado por el Presidente Ecuatoriano Jamil Mahuad y por el Presidente Peruano Alberto Fujimori en octubre de 1998. Por otro lado, el Ecuador se encontraba expuesto a los potenciales efectos desestabilizadores que surgían de la intensificación del conflicto armado en Colombia, país que comparte una larga frontera con Ecuador.

En este contexto y en uno de los más dramáticos experimentos de la historia monetaria reciente, el Gobierno de Ecuador decidió en enero del año 2000 adoptar unilateralmente, de facto y aparentemente sin mayores consultas externas, el dólar estadounidense como su moneda nacional. Esta fue un "último recurso", una acción casi desesperada para restaurar algún grado de estabilidad monetaria y de precios, en un país que requería de una urgente ancla monetaria para estabilizar las expectativas, evitar una hiperinflación, detener la incontrolable depreciación de su moneda y permitir que la actividad financiera y económica se normalizaran.

La adopción formal de la dolarización tuvo también motivaciones políticas. A fines de 1999 el Presidente constitucional Jamil Mahuad enfrentaba una profunda caída en sus niveles de popularidad. Su gobierno experimentaba un conjunto de eventos sumamente adversos: una severa crisis económica, un movimiento indígena activo y militante con radicales demandas económicas y políticas, un fragmentado Congreso y un ejército disconforme. En estas circunstancias, el cambio radical en el sistema monetario que implica la dolarización fue considerado por el Presidente Mahuad como una forma de recuperar la iniciativa para su gobierno, que le permitiría a su vez trasladar el debate nacional desde discusiones puramente políticas hacia la urgente estabilización de la economía. A pesar del anuncio de la adopción oficial del dólar, el Presidente Mahuad fue destituido el 21 de enero del año 2000, luego de un levantamiento indígena que incluyó la toma del edificio del Parlamento con el apoyo de algunas unidades del ejército. Después de negociaciones que avanzaron hasta la madrugada y que incluyeron a los coroneles sublevados, miembros de la clase política, la Embajada de Estado Unidos en Quito y la Organización de Estados Americanos (OEA), los re-

beldes declinaron su posición y el vicepresidente Gustavo Noboa fue posesionado en el Ministerio de Defensa y con el apoyo de las Fuerzas Armadas como nuevo presidente del Ecuador. El "orden constitucional" se había restaurado.

El nuevo gobierno de Gustavo Noboa ratificó el cambio del sistema monetario iniciado por el Presidente Mahuad y la dolarización fue adoptada oficialmente de prisa y bajo condiciones muy frágiles. En ese momento se iniciaron las consultas con el gobierno de Estados Unidos, cuya moneda se iba a adoptar. El renuente FMI, que había decidido distanciarse del gobierno de Mahuad, reanudó operaciones crediticias en abril del año 2000 y dio posteriormente toda su colaboración para asegurar el éxito del cambio en el sistema monetario.

El proceso de dolarización y sus efectos económicos son los temas centrales de este libro. La legislación económica y financiera en que se sustentó la Ley de Transformación Económica- fue aprobada en marzo del año 2000. Esta legislación incluía un conjunto de reformas estructurales en varias áreas. En agosto del año 2000, el Ecuador pudo realizar un proceso exitoso de canje de bonos, que redujo en casi un tercio su elevada deuda de bonos Brady; y la deuda externa bilateral con el Club de París fue refinanciada en septiembre del 2000.

La economía se vio favorecida por el aumento del precio internacional del petróleo, que ayudó a balancear las cuentas fiscales y la Balanza de Pagos. Al mismo tiempo, se realizaron varios esfuerzos para mejorar la recaudación fiscal. El impuesto a la renta, que había sido suspendido en enero de 1999, fue reinstaurado. Las cuentas fiscales mejoraron considerablemente, pasando de un déficit fiscal de cerca del 5 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) a un pequeño superávit en el año 2000.

La Balanza de Pagos también se recuperó como resultado de los elevados precios del petróleo, la repatriación de capitales, a la que contribuyó la liberación de los depósitos bancarios ya dolarizados, y el incremento de las remesas del exterior, originado en la masiva emigración que se dio a partir de la crisis en 1998-9 (5). Como consecuencia de todos estos factores, la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos registró un superávit cercano al 10% del PIB en el año 2000, comparado con un déficit de aproximadamente la misma magnitud en 1999.

El progreso en resolver la crisis financiera fue menor que en otras áreas. A pesar del intenso trabajo realizado para racionalizar el manejo y vender los activos de los bancos cerrados, privatizar los bancos intervenidos y otras medidas complementarias, en el año 2001 un considerable segmento del sistema bancario seguía todavía bajo el control de la AGD (Agencia de Garantía de Depósitos), la cual sufrió varios cambios en su estructura administrativa en los años 2000 y 2001.

La dolarización consiguió estabilizar las expectativas de los agentes económicos, como se reflejó en la disminución de las tasas de interés, y generó una repatriación de capitales; y los bancos registraron un aumento en sus depósitos del público. La dolarización sin embargo no detuvo la inflación de manera inmediata, debido a que el ajuste para alcanzar un nuevo nivel de equilibrio en el tipo de cambio real, subvaluado cuando la dolarización tuvo lugar, se dio a través de la inflación. Adicionalmente, el PIB comenzó a recuperarse a raíz de la adopción oficial de la dolarización, apoyado por el retorno gradual de la confianza y por shocks externos favorables. Por su parte, el desempleo se redujo lentamente y los salarios reales se estabilizaron, aunque en niveles más bien reducidos en términos de dólares.

Características históricas y estructurales de la economía y la sociedad ecuatoriana

La profunda crisis económica de finales de los años noventa que precedió a la dolarización en Ecuador (como se discute en los capítulos 2 y 3 de este libro) fue la conclusión, con ribetes dramáticos, de una crisis económica y de gobernabilidad asociada a características estructurales de la economía y la sociedad ecuatoriana. Históricamente, el surgimiento del Ecuador como una nación independiente de la Confederación de la Gran Colombia, en 1830, creó un país con dos regiones principales que compiten entre sí: la Costa que gira en torno a la ciudad de Guayaquil y la Sierra o zonas altas que se desenvuelven alrededor de Quito, la capital. Las dos regiones tienen distintas características en lo social, económico, cultural y étnico. Las luchas regionales habían sido una importante causa de inestabilidad social y política en el Ecuador a lo largo de los siglos 19 y 20. Los principales partidos políticos se conformaron sobre la base de una alineación regional, debilitando la autoridad central y obligando a que se adopte un estilo de implementación de políticas que distribuye recursos, impuestos y cuotas políticas de poder buscando mantener el balance regional (6). Los objetivos económicos como el crecimiento o la estabilidad son muchas veces desplazados por la necesidad de alcanzar un balance regional y también por un afán rentista. Adicionalmente, el Ecuador como varios países de América Latina es un país altamente estratificado en lo social. La gente con mayores recursos económicos, los terratenientes, industriales y banqueros, coexisten con una población mayoritariamente pobre (ver capítulo 4) y con una gran población indígena (a veces políticamente activa). Esta sobre posición de estructuras sociales y divisiones regionales muchas veces limita la capacidad de los gobiernos para adoptar políticas a nivel nacional, que cuenten con amplio consenso social. A lo largo del siglo 20, el país experimentó repetidas reformas a su Constitución, crisis presidenciales y ciclos de gobiernos militares seguidos por otros de gobiernos civiles (ver Solimano 2002), ambos tratando de asegurar una gobernabilidad estable y desarrollo económico, pero muchas veces con resultados decepcionantes.

Las dificultades para construir coaliciones que permitieran contar con un gobierno estable se exacerbaban a finales de los años noventa. De hecho, desde 1996 Ecuador tuvo cuatro presidentes distintos: Abdalá Bucaram, Fabián Alarcón, Jamil Mahuad y Gustavo Noboa (7). En el mismo período hubieron cerca de 10 ministros de Economía, además de una frecuente rotación entre los tecnócratas calificados que trabajaban en el gobierno. Por otro lado, muchas de las personas educadas y calificadas dejaron el país.

Una característica común de la economía ecuatoriana en el siglo veinte ha sido la dependencia de la actividad económica real, las cuentas fiscales y la balanza de pagos en la exportación de bienes básicos como cacao, banano, camarones y petróleo. Esta dependencia ha hecho que la economía sea muy sensible a la volatilidad de los precios internacionales de estos productos y a los cambios climáticos. Esta dependencia se acentuó en los años setenta con el considerable aumento que tuvo el precio del petróleo. A pesar de que el incremento en el precio del petróleo permitió duplicar la tasa anual de crecimiento del PIB real con respecto a décadas anteriores, pasando de una tasa del 4,7% anual en el período 1950-1960 a una tasa promedio de crecimiento de 9,4% en los años setenta, este dinamismo se mantuvo por poco tiempo. Es así como en los años ochenta y noventa esta tendencia se revirtió hacia tasas de crecimiento de 2%, inferiores al promedio histórico de los últimos cincuenta años tanto para Ecuador como para América Latina.

En los años ochenta, Ecuador al igual que otras economías latinoamericanas sufrió una crisis de deuda externa, a raíz del aumento de la tasa de interés internacional, de la caída de los ingresos petroleros de los años setenta y del ciclo de sobreendeudamiento de esa década. Como consecuencia, el crecimiento del PIB se redujo hasta llegar a cerca del 2% en los ochentas, por debajo del casi 9% de la década anterior. En los años noventa, Ecuador comenzó a aplicar reformas que nunca llegaron a ser completadas y sufrió varios shocks externos y desastres naturales. Finalmente, culminó la década con la profunda crisis económica y bancaria ya mencionada, que será analizada en mayor detalle en el capítulo siguiente de este libro.

Una causa muy importante de la insatisfactoria evolución económica de Ecuador es su debilidad institucional. La estructura fiscal de ingresos y gastos ha sido tradicionalmente dependiente de los ingresos petroleros y de los impuestos que se cobran a otros productos básicos; y hasta hace poco se veía afectada por una generalizada evasión tributaria. Por otra parte, el gasto público está muy lejos de ser eficiente y adecuadamente focalizado. En lo que al sector bancario se refiere, la crisis del mismo, que comenzó en 1998, también reveló serias limitaciones en su estructura regulatoria, concentración de créditos y una alta vulnera-

bilidad de su cartera frente a cambios en el ritmo de actividad económica, por la presencia de elevadas tasas de interés en términos reales.

Sin embargo, todavía hay lugar para optimismo (cauteloso). El Ecuador es un país con un importante potencial económico. Tiene una fuerte base de recursos naturales y gente con capacidad. Su proximidad geográfica hacia los más grandes mercados internacionales le da una posición favorable para el comercio internacional y la inversión extranjera. Además, a pesar de su compleja estructura social y división regional, es un país sin los niveles de violencia de algunos de sus vecinos.

Dolarización: Lecciones y desafíos hacia el futuro

La experiencia del Ecuador con la dolarización es de interés para el resto de América Latina y para otras economías emergentes que se encuentren analizando la adopción del régimen más adecuado de tipo de cambio, dentro de un mundo en el que existe una gran integración financiera pero también volatilidad e inestabilidad. Se pueden destacar seis áreas importantes donde la experiencia ecuatoriana es relevante para otras naciones.

La Dolarización bajo condiciones iniciales frágiles

La elección de un sistema monetario por parte de un país es una decisión de largo alcance que, bajo circunstancias normales, debe ser precedida por un período de discusión interna sobre las ventajas y posibles desventajas de las distintas alternativas de régimen cambiario. Más aun, la adopción de una moneda extranjera para remplazar a la moneda local necesita estar acompañada de una adecuada preparación y de reformas legales en varios sectores de la economía. Un sólido sistema bancario, una situación fiscal sostenible y flexibilidad de precios y salarios son condiciones económicas indispensables para poder realizar un proceso exitoso de dolarización.

Desde el punto de vista legal, debe introducirse una legislación básica para el manejo de la nueva moneda y para permitir que los contratos (sueldos, rentas, etc.) puedan realizarse en la moneda extranjera (que ahora es también la moneda nacional). Por su parte, los sistemas de contabilidad de los bancos y de las empresas tienen que incorporar nuevos procesos y regulaciones, como consecuencia de que la moneda extranjera es la moneda de curso legal luego que la dolarización oficial fue adoptada.

La decisión de cuándo y cómo dolarizar (por ejemplo el momento de aplicarla y los pasos a seguir) es sin embargo un asunto de debate. Algunas per-

sonas consideran que la dolarización no necesita esperar a que las reformas estructurales se den; y creen, al contrario, que la dolarización puede acelerar todo el proceso de adopción de reformas económicas estructurales (8).

Como se señaló anteriormente, cuando Ecuador anunció la dolarización en enero del año 2000 no existían las adecuadas condiciones fiscales y financieras, ni las prácticas contables que un sistema dolarizado requiere. Está claro que la dolarización no fue una decisión tomada bajo condiciones controladas para asegurar su éxito. Es más, fue una acción audaz para revertir una situación cercana a la hiperinflación y detener la fuga masiva de capitales, provocadas por un largo período de inestabilidad monetaria. Además, como ya se mencionó, el presupuesto fiscal tuvo un elevado déficit a lo largo del año previo a la dolarización; y el Estado intervino a gran parte del sistema bancario, incluyendo instituciones con patrimonio neto negativo.

Importantes disposiciones legales relacionadas al sistema bancario, a los nuevos sistemas contables, a la conversión de contratos de sucres a dólares y a leyes laborales, entre otras, fueron introducidas después de que la dolarización fue adoptada. De hecho, la aprobación legal de la dolarización se dio en marzo del año 2000 y terminó de implementarse en septiembre de ese mismo año. El grado de apoyo de la opinión pública a la dolarización fue variado. Algunos grupos, como los movimientos indígenas y los partidos políticos de izquierda, rechazaron la dolarización en parte con argumentos ligados a la soberanía. Por otro lado, la clase media, industriales y banqueros apoyaron la dolarización tanto en Quito como en Guayaquil.

Muy importante: el Congreso finalmente brindó su apoyo al proceso. Por su parte, Estados Unidos mantuvo inicialmente una posición cautelosa respecto a la medida tomada por Ecuador. Al final, la dolarización se implementó y se consolidó a inicios del año 2002. Desde un punto de vista metafórico, la dolarización fue un cambio revolucionario de régimen monetario y, al igual que muchas revoluciones, se inició en condiciones totalmente adversas pero ha logrado sobrevivir (2003). Naturalmente, otros países que consideren la adopción de la dolarización se beneficiarían si parten de condiciones iniciales más estables y equilibradas. Este fue el caso de El Salvador, que decidió dolarizar su economía en enero del año 2001 en condiciones fiscales y financieras mucho más holgadas que las que tuvo el Ecuador un año antes. En efecto, El Salvador había mantenido un sistema de tipo de cambio fijo por casi una década y la dolarización fue percibida como una consecuencia "natural" de un largo período de estabilidad, baja inflación y de mantener un sistema bancario ampliamente dolarizado. Un caso más antiguo de dolarización es el de Panamá, país que adoptó el sistema en 1903 y tiene casi un siglo con la moneda extranjera como moneda local (9).

La dinámica de la inflación, el tipo de cambio real y la producción

La dolarización se adoptó en el Ecuador fundamentalmente como una medida para detener los altos niveles de inflación. En el cuarto trimestre de 1999, el índice de precios al consumidor aumentó 60%, en tanto que el índice de precios al productor lo hizo en 187%. Sin embargo, el nivel interno de precios siguió aumentando rápidamente aun después de que la dolarización fue establecida, como consecuencia de la aguda depreciación de la moneda que pasó de 18.000 a 25.000 sucres por dólar (11). Existieron dos razones principales para la alta depreciación de la moneda antes de la dolarización, que fue alimentada adicionalmente por expectativas descontroladas en los mercados financieros de Ecuador: (1) la intención de evitar una apreciación real luego de la dolarización, como resultado de una "inflación residual" y (2) la necesidad de incrementar la capacidad de compra del bajo nivel de reservas internacionales (dólares) para adquirir (a menor precio) la base monetaria en sucres, con un tipo de cambio menor. Este segundo elemento es importante, ya que las reservas internacionales del Ecuador se encontraban en niveles sumamente bajos cuando se implementó la dolarización. Los precios internos llegaron a casi duplicarse en el año 2000; pero para el año 2001 la inflación fue de 22.4%. En 2002 la inflación bajó a 9.4% y la inflación proyectada para 2003 es de 7.6% (CEPAL). Claramente, luego de haber adoptado oficialmente la dolarización, la velocidad de convergencia del nivel de precios internos hacia niveles de inflación internacionales fue gradual y se prolongó por al menos dos años luego de que la nueva moneda fue adoptada.

Una velocidad de convergencia similar de la inflación se observó en Estonia, país que implementó un esquema de convertibilidad en 1992. En este país, la inflación convergió hacia niveles moderadamente bajos sólo dos años después, en 1994 (12).

El tipo de cambio real en Ecuador se depreció moderadamente en 1998 (cerca del 3,5%), pero en 1999 se depreció en cerca del 40%. Luego de una depreciación real adicional en enero del 2000, con la "última" maxi-depreciación del sucre, el tipo de cambio real comenzó a apreciarse en forma continua a partir de febrero del año 2000, como una consecuencia de la lenta convergencia del nivel de precios doméstico que se comentó anteriormente (ver el capítulo 3 para un análisis más detallado de esta tendencia).

Este esquema de una rápida depreciación real previo al cambio de régimen monetario, seguida de una apreciación real de la moneda, se presentó también en 3 países que adoptaron un sistema de convertibilidad a inicios de los años noventa: Argentina en 1991, Estonia en 1992 y Lituania en 1994. A medida que la crisis argentina se presenta más aguda a finales del año 2001 y a inicios del año

2002, el costo de no corregir la apreciación real de la moneda a través de deflación doméstica y recortes en los salarios nominales, así como el desempleo, pueden ser tan altos que podrían llevar a una crisis política y económica de inmensas proporciones. Esto llevó, en Argentina, al abandono del aparentemente irreversible régimen de convertibilidad.

El ciclo de crecimiento previo y posterior al establecimiento de la dolarización en el Ecuador fue el siguiente: el PIB real se contrajo severamente en 1999, cayendo en 7,3% ese año, y el desempleo aumentó de 11 a 15%. Como se presenta en los capítulos 2 y 3 de este libro, esta situación es consecuencia del efecto combinado de varios factores: shocks externos (caída de los precios del petróleo en 1998-1999), desastres naturales (fenómeno de El Niño en 1997-1998), inestabilidad interna y una severa crisis bancaria. Este último elemento sin lugar a dudas amplificó los efectos negativos de los otros shocks. El PIB creció 2,3% en el año 2000, como consecuencia de una recuperación de la confianza interna que se dio luego de la adopción de la dolarización (las tasas de interés internas cayeron) y por la recuperación de los precios internacionales del petróleo. El crecimiento real se ubicó en el 5,4% en el año 2001, y en 3,8% en 2002. En 2003, se espera un crecimiento de 1.5% (CEPAL). Sin embargo, las condiciones sociales en el Ecuador en la etapa postdolarización siguen siendo precarias (ver capítulos 4 y 5).

La dolarización en el Ecuador y los regímenes de tipo de cambio en la región andina

Ecuador es miembro de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), una área de libre comercio que incluye Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela. A pesar de que los países miembros de la CAN no buscan aún una armonización de sus regímenes de tipo de cambio y la integración monetaria no es todavía un objetivo, el nuevo sistema monetario de Ecuador se agrega a la gran variedad de regímenes monetarios existentes dentro de la región andina. Actualmente (mediados del año 2002) Perú, Colombia y la República Bolivariana de Venezuela poseen sistemas de flotación del tipo de cambio, Bolivia tiene un sistema de mini devaluaciones y Ecuador posee una moneda extranjera. El hecho de que dos socios comerciales (y países vecinos) del Ecuador -Perú y Colombia- posean sistemas de flotación mientras éste país se encuentra dolarizado, hacen que Ecuador enfrente una potencial pérdida de competitividad, ya que Perú y Colombia pueden depreciar nominalmente sus monedas a diferencia del Ecuador donde ésta es una opción inviable. En el marco de los países miembros del MERCOSUR (Mercado Común del Sur), esto es exactamente lo que se dio entre Argentina y Brasil cuando este último realizó una fuerte devaluación de su moneda, el real, a inicios del año 1999, generando una importante pérdida de competitividad en Argentina.

Éste último, con su sistema de tipo de cambio fijo, no pudo ajustar la paridad para mantener competitividad. El Ecuador comienza a enfrentar una situación similar, de manera que esto puede ser considerado como una debilidad del nuevo sistema. Una lección más general que surge de esto radica en el hecho de que las decisiones que toma un país con respecto a su régimen de tipo de cambio deben considerar la interdependencia existente con los distintos países miembros del mismo bloque de integración comercial. Tanto la CAN como el MERCOSUR están comenzando a implementar mecanismos de consulta sobre política monetaria y fiscal entre sus países miembros. Estos mecanismos están todavía muy lejos de la experiencia de coordinación y armonización macroeconómica existente en la Unión Europea (UE), donde los regímenes de tipo de cambio se definen de manera colectiva.

Ciertamente, el grado de integración en lo que se refiere a los mercados de bienes, capitales y trabajo en la UE están mucho más avanzados que en la CAN (y en el MERCOSUR) (13). Por lo tanto, es necesario que avance el desarrollo de prácticas de consulta mutua con respecto a tipo de cambio entre países miembros de estos bloques comerciales.

Señoraje y prestamista de última instancia

Un argumento clásico esgrimido a favor de una moneda nacional (14) consiste en que, cuando se renuncia al uso de ésta y se adopta una moneda extranjera, el país pierde una fuente de ingresos dada por la diferencia entre el poder de compra de la moneda y el bajo costo de imprimirla. A esta diferencia se la conoce como señoraje.

Cuando existe baja o moderada inflación y con una demanda de dinero "normal", el señoraje puede representar varios puntos porcentuales del PIB. Al adoptar el dólar estadounidense como su moneda oficial, el Ecuador perdió esta fuente de ingresos y transfirió el señoraje al Federal Reserve Bank (FED) de los Estados Unidos. Sin embargo, la importancia cuantitativa de la pérdida del señoraje en el Ecuador hacia fines de 1999 era muy reducida ya que le economía se encontraba desmonetizada en alto grado y vivía una dolarización de facto antes de su reconocimiento formal. En todo caso, no se debe descartar la posibilidad de que a futuro, tal vez, se pueda llegar a un acuerdo con Estados Unidos para que el señoraje pueda ser compartido por Ecuador (aunque esto nunca ha sucedido con Panamá).

Otra característica de un sistema dolarizado es la aparente ausencia de un prestamista de última instancia. Esto se da porque el Banco Central, que aun existe en Ecuador, ya no puede crear dinero; por lo que los bancos o el gobierno

ya no podrán acudir como en el pasado a solicitarle crédito y apoyo financiero ilimitado. En ausencia de moneda nacional, el Banco Central deja de jugar el papel de prestamista de última instancia. Sin embargo, por la delicada situación en la que se encontraba la banca comercial al momento de la dolarización, luego de la adopción del nuevo sistema monetario se creó un fondo especial de contingencia para bancos en dificultades. Este fondo puede ser visto como una clase de prestamista de última instancia en el caso de una crisis bancaria. Más aun, la historia de Estados Unidos durante episodios de crisis bancaria antes de 1913, año en el que se creó el FED, muestran como la solución a las crisis bancarias o a shocks de liquidez provino de financistas privados como J.P. Morgan. En otros casos, los recursos para llevar a cabo las funciones de prestamista de última instancia pueden provenir del presupuesto fiscal o de préstamos externos.

Los mecanismos de ajuste en una economía dolarizada

Una economía que utiliza una moneda extranjera como su moneda de curso legal funciona en varios aspectos como operaban las economías bajo la paridad del oro, antes de 1913. Existe el llamado mecanismo de flujo precio-especie de David Hume, que se describe como un sistema en el que un desequilibrio en la balanza de pagos tiene su contraparte monetaria (la oferta monetaria se expande cuando hay un superávit en la balanza de pagos y se contrae cuando hay un déficit). Estos cambios en la oferta monetaria afectan a los precios internos con relación a los precios mundiales; y se convierten en un mecanismo automático de corrección del desequilibrio en la balanza de pagos, restaurando el balance macroeconómico. Este sistema se basa en una combinación de reglas de política y de flexibilidad de precios y salarios. Uno de los puntos esenciales del mecanismo es que requiere flexibilidad tanto hacia arriba como hacia abajo en precios y salarios. En particular, cuando se da una pérdida de la competitividad externa, se requiere de deflación en los precios y salarios para corregir los desbalances externos e internos.

Al adoptar oficialmente la dolarización, el Ecuador entró en el mundo de las reglas estrictas de política económica. Como se mencionó anteriormente, dentro del nuevo sistema, el Banco Central no puede emitir dinero ni ajustar la paridad del tipo de cambio con las monedas extranjeras ya que la moneda nacional fue abolida.

Los déficits fiscales no pueden ser monetizados y los bancos comerciales no pueden recibir créditos del Banco Central en moneda nacional para resolver sus dificultades financieras. El nuevo sistema también impone estrictos requerimientos en lo que a solvencia fiscal y estabilidad financiera interna se refiere. Esto, obviamente, implica un cambio importante con relación a las prácticas

previamente existentes en el manejo de la política monetaria, fiscal y cambiaria en Ecuador.

El otro componente dentro del mecanismo de flujo precio-especie de David Hume es la flexibilidad de precios y salarios. Ciertamente, el Ecuador ha tenido en el pasado una gran flexibilidad de precios "hacia arriba". Pero lo importante es si existe flexibilidad de precios y salarios "hacia abajo", para corregir los precios relativos si se presentan shocks externos o desastres naturales que en el pasado reciente han afectado en varias ocasiones al país (ver capítulo 2).

Un punto importante radica en que a pesar de que en Argentina si existió flexibilidad hacia abajo de precios y salarios, esta no fue suficiente para corregir una apreciación real de la moneda. Además, el realizar recortes en los salarios nominales, como ya lo anticipó J.M. Keynes hace bastante tiempo, puede ser en la práctica una medida muy impopular y costosa dentro de los arreglos contractuales de una economía moderna.

Dolarización y tipos de cambio fijo

En las discusiones recientes sobre regímenes de tipo de cambio ha surgido una visión "bipolar". Esta sugiere que, para una economía financieramente integrada, dos regímenes cambiarios son los más viables: los sistemas monetarios "duros" (convertibilidad, dolarización o una unión monetaria) o aquellos de total flexibilidad (15).

Regímenes de tipo de cambio "intermedios" como los de tipo de cambio fijo, mini devaluaciones y otros, serían muy vulnerables en un contexto de alta movilidad de capitales. Solamente los sistemas "duros" y los de total flexibilidad podrán mantenerse de acuerdo a la perspectiva "bipolar". Pero luego de la reciente crisis argentina, esta visión ha sido severamente cuestionada, ya que un sistema "duro" como la caja de convertibilidad, tuvo que ser abandonado.

Varias economías emergentes han formado parte del grupo de tipo de cambio ultra-fijo (duro): Argentina (hasta diciembre de 2001), Bulgaria y Hong Kong tuvieron esquemas de convertibilidad; en tanto que Panamá, Ecuador y El Salvador son países que utilizan el dólar estadounidense como su moneda oficial. Por su parte, dentro de las economías desarrolladas, los países de la UE decidieron adoptar el Euro como moneda común, lo cual constituye otra forma de inflexibilidad cambiaria de cada país miembro. Argentina y Bulgaria son países que adoptaron la convertibilidad luego de atravesar períodos de hiperinflación. El resto de países entraron en un sistema inflexible de manera más gradual y luego de un período de preparación. Ecuador comparte con Argentina y Bulgaria el haber

adoptado un sistema monetario duro por la urgente necesidad de recuperar credibilidad luego de haber experimentado una extrema inestabilidad monetaria.

A pesar de que las recientes experiencias con sistemas de cambio duro permiten considerar que éstos son en la mayoría de casos exitosos en reducir la inflación, aunque casi siempre de manera gradual, y en recuperar la estabilidad, no es clara la capacidad del sistema para perdurar en el largo plazo. Esto nos lleva al complejo problema de la "opción de salida". Como demostraron los eventos acontecidos en Argentina a inicios del año 2002, la salida de un esquema de convertibilidad, si no es adecuadamente preparada y anticipada, puede ser extremadamente traumática y producir una implosión de la economía. Por lo general, cuando un país adopta un sistema inflexible de tipo de cambio, no se espera que lo abandone ya que éste es una especie de proceso sin salida, casi irreversible. La reciente salida de Argentina del sistema de convertibilidad, sin embargo, comienza a debilitar esta opinión que se había mantenido por largo tiempo. De hecho, los regímenes inflexibles se crearon para dejar de lado las principales debilidades de los sistemas de tipo de cambio flexible o "suaves" (tipo de cambio fijo, mini devaluaciones), porque las salidas de sistemas de tipo de cambio fijo frecuentemente se dan sin anticipación, son disruptivas y, con frecuencia, provocan una pérdida de credibilidad para las autoridades monetarias. Sin embargo, la pérdida de la "opción de salida" debería ser considerada en último caso una limitación de los regímenes monetarios duros si se requiere una salida in extremis.

Impacto social de la crisis económica y de la dolarización

Las crisis económicas suelen tener consecuencias muy desfavorables en el ámbito social. A finales de los años noventa el Ecuador enfrentaba una severa recesión y un considerable aumento en el desempleo. La reducción de la producción y la disminución de puestos de trabajo afectaron el bienestar económico de la población, principalmente de los desempleados. Asimismo, a medida que la crisis económica se presentaba con inestabilidad, depreciación constante de la moneda y una alta y volátil inflación, se dio una reducción en los salarios reales, afectando tanto a trabajadores como a sus familias; al igual que a otros grupos y clases sociales de bajos ingresos, cuyas rentas crecieron a un ritmo (si es que crecieron) más lento que el tipo de cambio y los precios medios. En el caso de Ecuador, como será presentado en el capítulo 4, el desempleo, la pobreza y la desigualdad social empeoraron en este período. Desde una perspectiva de largo plazo, la baja (y volátil) tasa de crecimiento del PIB durante los años ochenta y noventa implicó que el ingreso per cápita se haya estancado por un largo período, con una mínima reducción de la pobreza, una persistente desigualdad y marginalización social de las minorías. Esta situación social empeoró debido a la crisis económica de los años noventa. El impacto social de la dolarización debe ser contrastado

con este entorno. Las diferencias de género, por su parte, parecen haber afectado a las mujeres en mayor medida durante la crisis (ver el capítulo 5).

Como se presenta en este libro, la dolarización no ha estado exenta de costos en Ecuador. El tipo de cambio escogido para realizar la conversión de la oferta monetaria de sucres a dólares (25 mil sucres por dólar) fue muy sub-valorado. Como resultado, se dio una profunda reducción en el nivel real de los salarios. A medida que la inflación mantenía un alto nivel (sin bien ya estaba descendiendo), los salarios reales se vieron afectados por la variación de precios y la lenta recuperación del mercado laboral. Sin embargo, a inicios del año 2002, cerca de dos años después de la adopción de la dolarización, el tipo de cambio real comenzó a apreciarse y los salarios reales a recuperarse. Además, siguiendo la tendencia de otros procesos de estabilización basados en el tipo de cambio, se dio una recuperación del consumo e incremento de los precios relativos de los bienes no transables y de los activos, lo que formó parte de una recuperación de la actividad económica, acompañada de una reducción del desempleo y de algún grado de mejora en las deterioradas condiciones sociales. Pero los efectos de mediano plazo en la competitividad externa de Ecuador, provocados por la apreciación de su moneda, no deben ser ignorados. Esta es una consideración muy importante en una economía abierta.

Retrospectivamente, las condiciones precarias de la red de apoyo social en Ecuador no permitieron proteger a los grupos más vulnerables como los pobres, mujeres y desempleados, de los costos sociales generados por la crisis económica de los años 1998 y 1999 y por los esfuerzos posteriores de estabilización que requirió la dolarización. La dolarización debe ir acompañada de un sistema de protección social.

Organización de este libro

Este libro está conformado por cinco capítulos. En el capítulo 2, Paul Beckerman presenta un amplio análisis de las características de largo plazo de la economía ecuatoriana, que abarca varios aspectos: estructura económica, geografía, estructura social y división regional; frecuencia de las crisis de gobernabilidad; dependencia de los precios volátiles de productos primarios; estructura fiscal y financiera; y riesgo de desastres naturales. Este capítulo pone en perspectiva histórica la crisis de finales de los años noventa que precedió a la dolarización. El capítulo 3, elaborado por Paul Beckerman y Hernán Cortés-Douglas, presenta un profundo análisis y una revisión documentada de la experiencia ecuatoriana luego de la adopción del dólar como moneda oficial. Analiza en detalle el funcionamiento del nuevo sistema monetario, el comportamiento de los sectores fiscal y bancario, el ajuste de precios y del tipo de cambio real y el desempeño de la ac-

tividad económica real en los años 2000 y 2001, luego de la dolarización formal.

El capítulo 4, elaborado por Suhas Parandekar, Rob Vos y Donald Winkler, analiza y cuidadosamente documenta los efectos que provocó la crisis en el desempleo, salarios reales y distribución de ingresos, así como los efectos y las limitaciones de las políticas destinadas a contrarrestar los adversos efectos sociales que se generaron. Finalmente, el capítulo 5 de María Correia analiza el efecto de la crisis en el ámbito familiar y de género, a finales de los años noventa.

Notas

- 1.** La anterior moneda nacional, el sucre, tenía un estatus legal de jure dentro de la Constitución, debido a que el Gobierno consideró que hubiera sido demasiado difícil cambiar la Constitución.
- 2.** A diciembre del año 1999, cerca del 66% del total de depósitos en el sistema bancario y alrededor del 90 % del crédito estaba denominado en dólares estadounidenses.
- 3.** Históricamente, no todas las experiencias de alta inflación y de hiperinflación estuvieron acompañadas por crisis bancarias; ver Solimano (1990a, 1991).
- 4.** Ver Fischer (2001b) para un recuento de la relación entre el Ecuador y el FMI, desde la perspectiva del organismo internacional.
- 5.** Se estima que alrededor de un millón de ecuatorianos dejaron el país entre 1998 y 2001.
- 6.** Ver Hurtado (1993) para un análisis completo de las estructuras económicas, políticas y sociales del Ecuador, tanto en el período colonial como en la era republicana.
- 7.** Ver Arteta y Hurtado (2002) para un análisis reciente de política económica del Ecuador.
- 8.** Ver Eichengreen (2002) para un análisis de perspectivas alternativas sobre la oportunidad y pasos a seguir en un proceso de dolarización.
- 9.** Ver Moreno-Villalaz (1999) para un análisis de la experiencia panameña como una economía dolarizada.
- 10.** Una situación más cercana a la hiperinflación previa a la adopción de un régimen de tipo de cambio inflexible se presentó en Bulgaria en los años noventa. Este país adoptó la convertibilidad en julio de 1997. Previo a este hecho, la inflación alcanzó un nivel de 500% en enero de 1997 y más de 2.000% en marzo del mismo año; ver Gulde (1999). Para un análisis previo de la dinámica de la inflación en la Bulgaria post- comunista, ver Solimano (1990b).
- 11.** Ver Arteta (2001) para un análisis del período.

12. Ver Baliño y Enoch (1997).

13. Ver Scandizzo (2001).

14. Ver Fischer (1982 y 1993) para un análisis de los argumentos a favor de una moneda nacional y su importancia empírica.

15. Ver Fischer (2001a) para una interesante discusión de la perspectiva bipolar de los regímenes de tipo de cambio.

16. Ver Calcagno, Manuelito y Titelman (2001) para una comparación entre la dolarización de Ecuador y la convertibilidad de Argentina.

Bibliografía

La palabra procesado se refiere a trabajos reproducidos informalmente que pueden no estar disponibles en librerías.

Arteta, Gustavo. 2001. "Dollarization in Ecuador: Experiences, Challenges and Lessons." *America's Insights*, September.

Arteta, Gustavo y Osvaldo Hurtado. 2002. "The political Economy of Ecuador." *Project Political Economy of Andean Region*. CEPAL. Procesado

Baliño, Tomás, J.T. y Charles Enoch. 1998. "Currency Boards Arrangements. Issues and Experiences." *Documentos Ocasionales* 151. Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.

Berg, Andrew y Eduardo Borenztein. 2000. "The Pros and Cons of Full Dollarization." *Documento de Trabajo del Fondo Monetario Internacional*, WP/00/50.

Calcagno, Alfredo, Sandra Manuelito y Daniel Titelman. 2001. "Dollarization in Ecuador. A Parallel with Argentine Convertibility." *Cepal*. Procesado

Calvo, Guillermo. 1999. "On Dollarization". *Universidad de Maryland*. Procesado

Eichengreen, Barry. 2002. "When to Dollarize." *Journal of Money, Credit and Banking* 34(1):1-24.

Fischer, Stanley. 1982. "Seigniorage and the Case for National Money." *Journal of Political Economy* 90 (abril):295 -313

.1993. "Seigniorage and Official Dollarization." En Nissan Livitan, ed. *Proceedings of a Conference on Currency Substitution and Currency Boards*, pp.

6-10. Documento de Análisis del Banco Mundial 207. Banco Mundial, Washington, D.C.

.2001 a. "Exchange Rate Regimes: Is the Bi-Polar View Correct?" Distinguished Lecture on Economics in Government, Asociación Económica Estadounidense y la Sociedad de Economistas del Gobierno.

. 2001 b. "Ecuador and the IMF". Conferencia del Instituto Hoover sobre la Unión Monetaria, Palo Alto, California.

Gulde, Anne-Marie. 1999. "The Role of Currency Board in Bulgaria's Stabilization". Documento de Análisis de Política del Fondo Monetario Internacional, PDP/99/3.

Hurtado, Osvaldo. 1993. El poder político en Ecuador. Editorial Planeta, Quito.

Moreno-Villalaz, Juan Luis. 1999. "Lessons form the Monetary Experience of Panama: A Dollar Economy with Financial Integration." Cato Journal 18(3).

Scandizzo, Stefania. 2001. "Options for Monetary Integration in the Andean Community." Corporación Andina de Fomento, Caracas, República Bolivariana de Venezuela. Procesado

Solimano, Andrés. 1990 a. "Inflation and the Costos of Stabilization: Historical and Recent Experiences and Policy Lessons." Observatorio Económico del Banco Mundial 5(2): 167-85.

. 1990 b. "The Economies of Central and Eastern Europe: An Historical and International Perspective." En Vittorio Corbo, Fabrizio Coricelli y Jan Bossak, eds., Reforming Central and Eastern European Economies. Initial Results and Challenges. Banco Mundial.

. 2002. "Crisis in the Andean Region: A Political Economy Analysis". Proyecto de Economía Política para la Región Andina. CEPAL, Santiago, Chile. Procesado

CAPITULO II

Orígenes de la crisis "predolarización"

Paul Beckerman

1. Introducción

El 9 de enero del año 2000 el Gobierno ecuatoriano fijó su tipo de cambio, que había flotado por cerca de 11 meses, y anunció que enviaría al Congreso los proyectos de ley requeridos para dolarizar completamente la economía. En ese momento, el sucre ecuatoriano se encontraba en caída libre, habiendo perdido dos tercios de su valor frente al dólar durante 1999 y un cuarto de su valor solo en la primera semana del nuevo año. El PIB había caído 7,3% en términos reales durante 1999 y la recesión amenazaba con profundizarse. Los bancos comerciales también enfrentaban una aguda crisis: varios bancos grandes habían caído y las operaciones de crédito estaban virtualmente suspendidas. Una crisis de liquidez se iba tejiendo a medida que los bancos se preparaban para el mes de marzo del año 2000, cuando debían liberar los depósitos que habían sido congelados un año antes, en marzo de 1999.

El 21 de enero, el presidente Jamil Mahuad, elegido a mediados de 1998 para un período de cinco años fue depuesto, en medio de una generalizada insatisfacción con la situación económica, debido a la oposición a la dolarización de una parte de la población. Luego de un fracasado intento de golpe de estado por parte de algunos oficiales militares y líderes indígenas, el vicepresidente asumió la presidencia, logrando apenas mantener el orden constitucional. Al no encontrar otra alternativa, el nuevo gobierno siguió adelante con la dolarización. A inicios del mes de febrero, el gobierno envió al Congreso los proyectos de ley necesarios para la implementación del nuevo sistema, los cuales fueron aprobados luego de un rápido debate, aunque algunos partidos de centro izquierda decidieron no participar en el mismo para expresar su oposición al proceso. Una vez que el presidente aprobó la ley a inicios de marzo, el Banco Central comenzó a comprar los sucres que estaban en circulación y el país adoptó el dólar estadounidense como su moneda. La conversión de moneda se completó mucho antes de fin de año.

La crisis que precipitó la dolarización comenzó a finales de 1997 y en 1998, por una combinación de choques externos y climáticos. Estos choques incluyeron (a) la caída brusca del precio internacional del petróleo (b) los fuertes daños ocasionados por el fenómeno de El Niño; y (c) los efectos de las crisis financieras asiática, rusa y brasileña. Los choques ampliaron el déficit de la cuenta corriente a inicios de 1998 e hicieron insostenible la política de bandas cambiarias que el gobierno había adoptado, obligando a las autoridades a flotar el su-

cre a inicios de 1999. Al reducirse los ingresos fiscales, incrementarse el valor en moneda local del servicio de la deuda pública y aumentar el gasto para enfrentar los desastres generados por el fenómeno de El Niño, los factores antes señalados elevaron el déficit del sector público. Adicionalmente, estos choques deterioraron profundamente la cartera de crédito de los bancos comerciales. La depreciación del tipo de cambio tuvo un efecto especialmente negativo en los bancos, ya que sus balances estaban parcialmente dolarizados. A pesar de que los administradores bancarios se habían cuidado de emparejar sus activos y pasivos denominados en dólares, muchos deudores no estaban en la misma situación, ya que sus ingresos en sucres seguían respaldando sus pasivos en dólares. La depreciación del tipo de cambio por lo tanto elevó la cartera vencida de los bancos y redujo la cobranza en efectivo. Los depositantes, temiendo por la estabilidad de las instituciones financieras, comenzaron a retirar su dinero, agravando la iliquidez, a pesar de que la depreciación del tipo de cambio elevó considerablemente el monto de depósitos contabilizado en sucres.

Las autoridades trataron de enfrentar la crisis bancaria de finales de 1998 a través de una garantía total de los depósitos en la banca; y luego, en marzo de 1999, mediante el congelamiento de los mismos. Sin embargo, esta última medida provocó serias distorsiones en la actividad económica y las autoridades se vieron forzadas a descongelar gradualmente los depósitos en cuentas corrientes y de ahorros. Pero los retiros de depósitos se intensificaron y el Banco Central no tuvo otra alternativa que otorgar créditos a los bancos para evitar que el sistema de pagos colapsara. Esta creación de liquidez hizo que la base monetaria se duplicara en 1999, generando una profunda depreciación del tipo de cambio hacia el final del año. Si las autoridades no hubiesen dolarizado la economía en el momento en el que lo hicieron, la hiperinflación hubiera sido inevitable.

Este capítulo analiza las causas esenciales de la crisis "predolarización" esto es, las razones por las que los choques de 1998 llevaron a una crisis de tal magnitud. Choques similares generaron graves consecuencias en las economías vecinas en ese mismo momento, pero en ningún caso los efectos fueron tan devastadores como los que sufrió Ecuador. La tesis principal es que la combinación de características específicas de los sistemas económicos y políticos del Ecuador explican la magnitud de su crisis. Estas características incluyeron (a) la alta dependencia de los ingresos públicos en el volátil precio del petróleo, (b) la volatilidad y alto riesgo de las actividades productivas en Ecuador, que elevaron la vulnerabilidad del sistema bancario, (c) una inadecuada supervisión bancaria, (d) la fragmentación política, (e) una débil administración pública, (f) la tendencia del sistema político a mantener los subsidios en el sector energético; y, de particular importancia, (g) la dolarización parcial del sistema financiero antes de la crisis. Estas características son a su vez el resultado de realidades históricas y geográficas.

cas más profundas, incluyendo (a) la historia de rivalidad entre los habitantes de la Costa y la Sierra, (b) la volatilidad existente en los mercados de los productos ecuatorianos de exportación; y (c) la vulnerabilidad del país frente a desastres naturales como terremotos, erupciones volcánicas, períodos de lluvias excesivas y sequías. Adicionalmente, desde los años setenta la economía se vio afectada por la interacción de (d) una acumulación excesiva de deuda pública, (e) las incompletas y desiguales reformas estructurales en los sectores público y financiero; y (f) la inestabilidad del tipo de cambio derivada de la necesidad de cubrir la deuda externa.

Este capítulo describe en primer lugar los antecedentes de largo plazo de la crisis predolarización y luego establece la forma en que las características de la economía y sociedad ecuatorianas afectaron la evolución de la crisis durante 1998 y 1999. La segunda parte describe los orígenes históricos de la crisis. Dentro de esta sección se analiza (A) el entorno histórico del regionalismo en Ecuador, la fragmentación política y las debilidades administrativas; (B) la insólita vulnerabilidad de la economía ecuatoriana frente a "contingencias"; y (C) la manera en que los cambios estructurales llevados a cabo por los gobiernos militares a lo largo del boom petrolero de los años setenta condujeron a una gran acumulación de deuda externa y a muchos de los problemas estructurales que todavía esperaban ser corregidos al momento de la crisis (1). La tercera parte describe precisamente el estado de las reformas estructurales al momento de la crisis. Esta sección se enfoca en tres aspectos: (A) el sector público, (B) el sector financiero y los cruciales problemas que tenía por su dolarización parcial; y (C) algunos sectores adicionales donde los cambios estructurales todavía continuaban pendientes -el mercado laboral formal y la política de comercio exterior. Con estos antecedentes, la cuarta parte describe la evolución de la crisis de 1998 y 1999. Finalmente, en la parte 5 se presentan las conclusiones referentes a las causas principales de la crisis.

2. Antecedentes históricos de la crisis predolarización en el Ecuador

Las raíces de la crisis que precedió a la dolarización en el Ecuador se encuentran en sus más profundas características geográficas e históricas. La debilidad política y administrativa del gobierno ecuatoriano explica su incapacidad para reaccionar rápida y eficazmente y enfrentar las contingencias que llevaron a la economía a la crisis. Sin embargo, es necesario subrayar que las condiciones esenciales de la crisis fueron (a) la dependencia estructural en las exportaciones de petróleo, iniciada en los años setenta; (b) la masiva acumulación de deuda pública como resultado del punto anterior; y (c) la necesidad de generar un superávit en exportaciones para cubrir el servicio de la deuda; lo que condujo a (d) la dolarización parcial del sistema financiero.

A. Raíces históricas de los problemas de gobernabilidad en el Ecuador

Complejos problemas de gobernabilidad como la rivalidad regional, la fragmentación política, una débil administración pública y una corrupción dominante han sido las causas principales del bajo crecimiento económico de Ecuador a lo largo de las dos últimas décadas. Estos problemas se derivan, en gran medida, del particular proceso histórico formativo del Ecuador (2).

La rivalidad entre la Sierra, que se desarrollaba alrededor de Quito, la capital, y la Costa, que giraba en torno a la ciudad portuaria de Guayaquil, ha sido un tema recurrente en la historia del Ecuador. Las dos regiones siempre han sido cultural y económicamente distintas. El balance de sus intereses regionales ha tenido una notable influencia en las estructuras políticas y administrativas, al igual que en la toma de decisiones. Una de las consecuencias de esta rivalidad es la limitación de la capacidad política y administrativa del gobierno central. Aun durante períodos de crisis nacional, las políticas y acciones gubernamentales tuvieron que dejar de lado los más amplios intereses del país para acomodar los intereses regionales. La crisis bancaria del año 1998 (ver la Parte 4) es un claro ejemplo de este hecho: los bancos más afectados estaban en Guayaquil, pero la sensibilidad regional y la interferencia política no permitieron que las autoridades financieras tomaran a tiempo las medidas requeridas.

Previo a la creación de la República en 1830, lo que hoy constituye las dos regiones principales del país estuvieron bastante separadas entre sí. Lo que ahora es la Sierra fue una parte importante del imperio incaico. En contraste, los incas habían recién subyugado a la zona costera unas pocas décadas antes de la llegada de los españoles en 1532 y aun no habían podido integrarlas a su imperio (3). Durante los tres siglos de dominio español, Quito y sus alrededores se desarrollaron aislados de la zona costera, habitada fundamentalmente por comunidades indígenas autogobernadas. Guayaquil, por su parte, se desarrolló como un centro marítimo de intercambio intracolonia (en su mayor parte considerado ilegal bajo la mercantilista legislación española). A pesar de que varios acontecimientos cruciales para la campaña de independencia continental, a inicios del siglo 19, se dieron en lo que hoy es Ecuador, los eventos de la Costa y de la Sierra estuvieron aislados entre sí (4). Por ejemplo los primeros levantamientos en Quito y Guayaquil no tuvieron ninguna conexión entre sí. En su reunión de julio de 1822 en Guayaquil, Bolívar aparentemente persuadió a San Martín que permitiera que Guayaquil se una a Quito para formar un "Distrito del Sur" dentro de la confederación de la Gran Colombia (que comprendía a las actuales Colombia, Panamá, Venezuela y Ecuador) en vez de unirse al Perú, por que los guayaquileños temían al dominio peruano. En 1830, cuando la Gran Colombia se desintegró, el Distrito Sur se convirtió en la "República del Ecuador".

La nueva república atravesó décadas de pugnas internas para determinar su forma de gobierno. A lo largo de su primer siglo de existencia, la orientación ideológica y los intereses coincidían con la división regional: pro clericales, centralistas, terratenientes "conservadores" estaban radicados en Quito, mientras que los anticlericales, descentralizadores, comerciantes "liberales" estaban en Guayaquil. Desde 1860 hasta 1895, los conservadores fueron la fuerza generalmente dominante. Entre 1860 y 1875 el Ecuador alcanzó un cierto progreso material bajo la dictadura pro clerical, centralista y conservadora de Gabriel García Moreno; pero este gobierno generó resentimiento regional. De 1895 hasta 1925, el control del país pasó a manos liberales, sustentado en el crecimiento de la actividad caucotera de la Costa. Pero los conflictos internos de los mismos liberales llevaron al país hacia la inestabilidad. A lo largo de su primer siglo de existencia republicana, el Ecuador cambió en varias ocasiones su constitución y estructura de gobierno, creando y eliminando la cámara del Senado, reformando el papel de la Iglesia, extendiendo el derecho al sufragio, entre otras modificaciones (5).

La rivalidad regional llevó, en primer lugar, a la necesidad permanente de alcanzar acuerdos, lo que limitaba los poderes centrales tanto en lo político como en lo administrativo; y, en segundo lugar, a dar una alta prioridad al balance regional en el ejercicio del gobierno. Por temor a que una administración proveniente de una región impusiera su voluntad sobre la otra, los artífices de las constituciones ecuatorianas trataron de limitar los poderes políticos y administrativos del Ejecutivo. Por ejemplo, las constituciones del siglo veinte permitían que sea relativamente fácil para el Congreso interpelar y destituir ministros exclusivamente por motivos políticos. El uso de la intimidación legal - enjuiciamiento y demandas penales a servidores públicos -- ha sido una práctica recurrente para restringir el poder político y administrativo. Las instituciones administrativas han sido limitadas en sus aptitudes y mandatos. La determinación de las regiones de proteger sus intereses y posiciones se manifiesta así mismo de otras maneras. Por ejemplo, la antigua práctica de preasignaciones fiscales asegura, entre otras cosas, que grupos locales e intereses particulares reciban una "justa participación" de los recursos del Estado, a pesar de la distorsión que esto ocasionara en el manejo adecuado del gasto público; y los alineamientos regionales de congresistas de distintos partidos políticos servían para alcanzar y mantener estos objetivos regionales.

A partir de julio de 1925, cuando los partidos Conservador y Liberal se fragmentaron y debilitaron, surgieron nuevas agrupaciones políticas y tuvo lugar la Revolución Juliana (ver sección B más adelante). A mediados del año 2001, forman parte del Congreso (unicameral) representantes de 10 partidos políticos. Su orientación ideológica es difícil de precisar. Su estilo y esencia son altamente populistas. De los cuatro partidos más grandes, dos se encuentran radicados bá-

sicamente en la Sierra y dos en la Costa, teniendo cada región un partido de centro izquierda y uno de centro derecha respectivamente (6), aunque la trayectoria de estos partidos presente con frecuencia inconsistencias frente a su orientación ideológica. Otro partido, Pachakutik, se auto califica como representante únicamente de la minoría indígena. Durante 1998 y 1999, la fragmentación política impidió la aprobación de leyes urgentes, que eran indispensables precisamente debido a las limitaciones administrativas del gobierno central (ver Sección 4).

Una consecuencia paradójica del regionalismo en el Ecuador ha sido la incapacidad de desarrollar a lo largo del tiempo gobiernos seccionales efectivos. Mientras los intereses regionales han buscado desde la independencia limitar el poder administrativo del gobierno central, también han buscado limitar la autonomía regional, por miedo a que ésta pudiera dividir al país.

Como resultado, las administraciones provinciales no han tenido ni la capacidad ni los recursos que requirieron para ejercer un gobierno efectivo. Algunas administraciones municipales han mostrado mejores niveles de eficiencia, pero en general se han visto afectadas por la falta de recursos. Si bien el Ecuador es un país pequeño con relación a sus vecinos, tiene un amplio territorio con una población muy heterogénea.

Una descentralización adecuada permitiría indudablemente mejorar la eficiencia administrativa y ampliar la participación política y la rendición de cuentas. En los últimos años, los ecuatorianos han debatido propuestas de autonomía regional y descentralización, pero está por verse si las mismas pueden ser implementadas política, administrativa y financieramente de forma que las vuelva viables.

B. La vulnerabilidad del Ecuador frente a choques económicos y desastres naturales

De la misma forma en que un análisis histórico profundo ayuda a comprender la fragmentación política y debilidades administrativas, el análisis de su geografía y topografía es esencial para explicar las contingencias que Ecuador enfrenta. Este país siempre ha dependido en alto grado de ingresos generados por las exportaciones de productos primarios, con precios volátiles, y ha sido especialmente vulnerable a desastres sísmicos y climáticos. Esta sección analiza el proceso histórico que llevó al boom petrolero de los años setenta, revisa la vulnerabilidad del Ecuador a choques y desastres naturales y rápidamente menciona la inestabilidad que en el pasado reciente han tenido los flujos financieros, que se han convertido en un nuevo elemento de vulnerabilidad para el país.

DEPENDENCIA EN LA EXPORTACION DE PRODUCTOS PRIMARIOS. A

lo largo de su historia, la dependencia en las exportaciones de bienes primarios ha sometido al Ecuador, al igual que a otras economías latinoamericanas, a debilitantes ciclos periódicos de boom y crisis. Durante el siglo 20, tres productos primarios -cacao, banano y petróleo- han jugado un papel fundamental en el desarrollo económico y político del país. El cacao, producido en la Costa, se convirtió gradualmente en el principal producto en ser exportado a gran escala a finales del siglo 19. La creciente riqueza de los exportadores de cacao financió el ascenso del Partido Liberal. Durante las dos primeras décadas del siglo 20, este partido fue dominado por un grupo de productores de cacao y las firmas comerciales y bancos asociados a estos. El control del gobierno por parte del partido permitió que algunos personajes se apropiaran de fondos públicos, para sí mismos o para sus colaboradores, mientras los bancos obtenían grandes utilidades del crédito concedido al gobierno para cubrir el creciente déficit público. Los bancos creaban moneda (no había ni Banco Central ni supervisión bancaria), y así generaban inflación. Este "sistema" colapsó en los años veinte cuando una serie de choques externos abatieron la economía cacaotera. Enfermedades fungosas redujeron severamente la producción, mientras las crecientes exportaciones de cacao de las colonias británicas (y posteriormente el inicio de la recesión mundial) disminuyeron los precios mundiales. Como consecuencia, los salarios reales y los ingresos cayeron drásticamente y el país entró en una etapa de deflación. A comienzos de los años veinte, los trabajadores guayaquileños llevaron a cabo una huelga general, mientras los campesinos de la Sierra organizaban movimientos de protesta. El gobierno reprimió estas protestas de manera violenta.

En julio de 1925, una "Liga de Jóvenes Oficiales del Ejército" tomó el poder (La Revolución Juliana). Su objetivo, señalaron, era terminar con el dominio de Conservadores y Liberales e introducir reformas modernizadoras. Se organizó un gobierno provisional y nombraron presidente a Isidro Ayora, un acaudalado enemigo de los Liberales de Guayaquil. Los logros de su gobierno incluyeron la redacción de una nueva Constitución (la decimotercera del Ecuador), que aumentó el poder del Legislativo y debilitó al Ejecutivo; amplias reformas fiscales y monetarias (asesorado por una misión liderada por Edwin Kemmerer de la Universidad de Princeton de los EE. UU.) que incluyeron la creación del Banco Central y reformas sociales progresistas que incluyeron el establecimiento de un sistema estatal de seguridad social. No obstante, el colapso del sector cacaotero impidió la recuperación de la economía: las exportaciones de cacao cayeron de 15 millones de dólares en 1928 a 7 millones en 1931 y a 5 millones de 1932. El gobierno no pudo lidiar de manera eficiente con la situación económica y en 1932 otro golpe militar sacó a Ayora del poder.

Desde el punto de vista de la dependencia en las exportaciones de bienes primarios, el medio siglo comprendido entre la Revolución Juliana y el surgimiento de la economía petrolera, en los años setenta, puede ser dividido en tres etapas. En el primer período, comprendido entre 1925 hasta finales de los años cuarenta, la economía ecuatoriana se estancó por los efectos del colapso de la producción cacaotera. Un movimiento populista surgió a inicios de los años treinta bajo el liderazgo personal del carismático José María Velasco Ibarra, que fue presidente del país en cinco ocasiones entre 1934 y 1972. Los años treinta y cuarenta fueron un período de inestabilidad política, dentro del cual el gobierno se alternó entre (a) representantes de las élites de Quito y Guayaquil; (b) Velasco Ibarra y sus colaboradores, que repetidamente expandió el gasto público; y (c) los militares, que intervinieron algunas veces para cambiar gobiernos pero no pudieron mantenerse en el poder por períodos prolongados. La segunda etapa, de 1948 a 1958, se caracterizó por la estabilidad política, que fue posible gracias al surgimiento de la economía bananera. En efecto, durante los años cuarenta, luego de que las plagas devastaron las plantaciones bananeras de América Central, el Ecuador comenzó a producir y exportar cantidades importantes de este producto. Las exportaciones de banano crecieron de 2 a 20 millones de dólares entre 1948 y 1952, tanto por aumento de volumen como de precios. Tres presidentes, incluyendo Velasco Ibarra, cumplieron sus períodos constitucionales de 4 años entre 1948 y 1960. Hasta finales de los años cincuenta, los efectos favorables del boom bananero en la economía y la disponibilidad de recursos fiscales permitieron a estos tres presidentes gobernar sin tener que enfrentar severas crisis económicas (8).

A finales de los años cincuenta comenzó el tercer período, que se caracterizó nuevamente por la inestabilidad económica. La caída de los precios del banano trajo consigo recesión, desempleo e intensificó las protestas sociales. En 1960 Velasco Ibarra fue elegido presidente por cuarta vez, en base a sus promesas de revertir la crisis económica. Sin embargo, la reducción de los ingresos fiscales imposibilitó el cumplimiento de sus ofertas electorales y fue forzado a renunciar a la mitad de su mandato. Poco después, el ejército tomó el poder anunciando sus intenciones de ejercerlo por un largo período, para poder llevar a cabo reformas modernizadoras. En 1964 este gobierno dio paso a una reforma agraria que modificó considerablemente la tenencia de la tierra en la Sierra, aunque mantuvo la estructura de propiedad en la Costa. No obstante, los persistentemente bajos precios de los bienes primarios de exportación dificultaron el manejo de la economía y de las cuentas fiscales del gobierno. Incapaces de lograr consensos respecto a políticas que permitieran enfrentar las dificultades económicas y con bajísimos niveles de popularidad debido a la represión política que ejercían, los militares dejaron el poder en 1966. Con esto, se estableció un gobierno interino que elaboró una nueva Constitución y, posteriormente, se llevaron a cabo nuevas elecciones en 1968.

Velasco Ibarra fue elegido presidente por quinta vez, recibiendo la mayor cantidad de votos de entre cinco candidatos. Por tres años su gobierno tuvo que hacer frente a un escaso apoyo legislativo y a bajos ingresos de las exportaciones bananeras, para poder mantener su populista programa de gasto público. En junio de 1970 adoptó poderes dictatoriales y disolvió el Congreso y la Corte Suprema de Justicia. Dos meses después devaluó la moneda, llevando de 18 a 25 sucres por dólar el tipo de cambio (la tasa de 18 sucres por dólar se había mantenido por casi una década) instituyó controles al flujo de capitales y decretó un incremento en los tributos y tarifas arancelarias. No obstante, en febrero de 1972, en buena parte para bloquear la elección presidencial de un candidato populista que no era de su agrado, los militares sacaron a Velasco Ibarra del poder y asumieron el gobierno.

Previamente, en 1964, el gobierno había otorgado concesiones a varias compañías extranjeras para exploración y desarrollo de la actividad petrolera en la Amazonía. Muchas de estas empresas hicieron importantes descubrimientos durante los años subsecuentes. A comienzos de los años setenta, luego de la construcción de un oleoducto petrolero que, atravesando los Andes, conectaba los campos petroleros con un puerto marítimo, se esperaba que se generase un importante flujo de ingresos. Al tomar el poder en 1972, los militares manifestaron que se quedarían en el gobierno hasta asegurar que los ingresos petroleros fueran utilizados para el desarrollo nacional y para reformas sociales (9). Infelizmente, el petróleo resultó ser otro volátil producto primario de exportación. (La sección C más adelante analiza los temas de crecimiento basado en el petróleo y deuda externa desde 1970).

VULNERABILIDAD FRENTE A LAS FUERZAS DE LA NATURALEZA.

Junto con los mercados mundiales de productos primarios, las fuerzas de la naturaleza han constituido otra fuente de contingencias para la economía ecuatoriana. El Ecuador es un país propenso a sufrir terremotos, deslaves, erupciones volcánicas y extensos períodos tanto de sequía como de lluvias excesivas. Los registros de los últimos 20 años evidencian la magnitud del problema. En 1975 y 1983 Ecuador se vio afectado por los efectos del fenómeno de El Niño. La lluvia causó severos daños a la producción agrícola de la Costa y a la infraestructura vial; y afectó los volúmenes de pesca. El retorno de este desastre natural en 1998 fue uno de los choques que contribuyó a la crisis predolarización. El aumento de la infraestructura y el crecimiento de la población implican que, con el tiempo, cualquier desastre natural tenga costos mayores. Por su parte, la sequía ha sido un problema recurrente que ha afectado a la producción agrícola y ha limitado la generación eléctrica en varias ocasiones recientes. Por ejemplo, en 1995 afectó a las exportaciones agrícolas y a la producción de alimentos destinada al mercado doméstico, así como a la generación eléctrica. Además, los terremotos son una ame-

naza permanente, como el de 1987 que destruyó 40 kilómetros del oleoducto transandino, deteniendo la producción petrolera por 5 meses (ver la sección C más adelante). Otro de los peligros que enfrenta el país son los volcanes. Durante 1999, en medio de la crisis económica, dos erupciones -- una a las afueras de Quito (Guagua Pichincha) y otra cerca de una zona de gran producción agrícola y de atracción turística (Tungurahua) -- obstaculizaron la actividad económica y generaron incertidumbre. Pocas vidas se perdieron, pero el daño a la propiedad fue importante y el turismo también se vio afectado. Muchos países enfrentan riesgos permanentes de desastres naturales. Sin embargo, si se hiciera una lista de las economías mundiales de acuerdo con la frecuencia y variedad de desastres naturales que enfrentan, el Ecuador ocuparía con seguridad uno de los lugares más altos. La frecuencia con que ocurren estos fenómenos naturales desalienta varios tipos de inversión; y los desastres por sí mismos suelen tener consecuencias muy negativas para el crecimiento económico y la estabilidad.

VULNERABILIDAD FRENTE A CAMBIOS EN LOS FLUJOS FINANCIEROS INTERNACIONALES. La integración financiera del Ecuador con los mercados financieros mundiales que se ha producido en los últimos años ha expuesto al país a otro tipo de volatilidad. Las personas con recursos han sido capaces de mover su dinero con creciente facilidad entre colocaciones locales y offshore, según evolucionan sus expectativas sobre las tasas de retorno relativas y la seguridad en los bancos.

Como en otras economías, esta situación ha elevado la vulnerabilidad de las actividades financieras. En 1994 y 1995, el Ecuador experimentó un flujo de entrada de capitales, seguido por uno de salida (ver sección C más adelante), los cuales intensificaron el ciclo económico. Mientras tanto, las instituciones financieras ecuatorianas siguieron haciendo negocios con bancos del extranjero, llegando a depender en gran medida de líneas externas de financiamiento de comercio exterior y capital de trabajo.

Durante 1998 estas líneas de financiamiento se cortaron siempre en el momento más inconveniente, cuando su retiro era sumamente perjudicial tanto para los bancos como para la balanza de pagos (ver Parte 4). Los costos y beneficios de los flujos internacionales de capital financiero han estado sujetos a una gran controversia a nivel mundial. Si bien son beneficiosos para las economías en desarrollo, ya que incrementan la base de recursos disponible para la formación de capital, en Ecuador como en el resto del mundo son una fuente adicional de vulnerabilidad económica.

C. Petróleo, deuda externa e inestabilidad del tipo de cambio en Ecuador

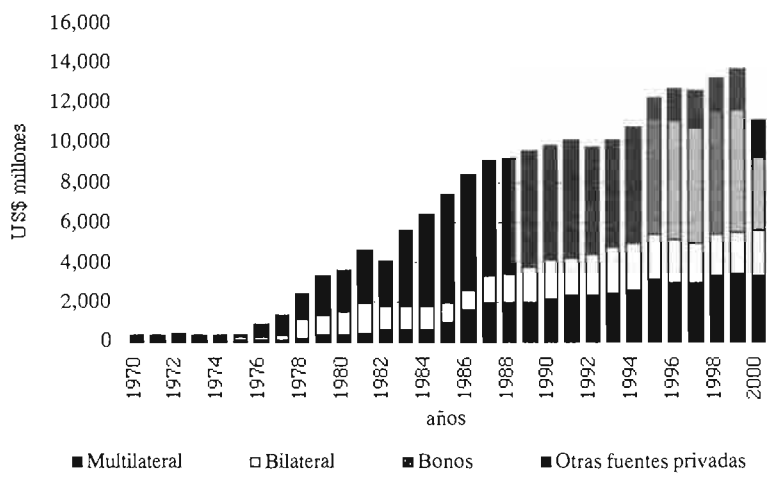
El problema actual de deuda externa en Ecuador tiene sus orígenes en los años setenta, cuando el inicio de las exportaciones de petróleo a gran escala generó un aumento súbito del ritmo de crecimiento económico; y tanto el sector público como el privado empezaron a endeudarse en forma desmedida. De igual importancia, muchos de los programas de ajuste estructural que deben ser completados en la actualidad incluyen correctivos a distorsiones introducidas por el gobierno militar de los años setenta. Esta sección revisa la evolución macroeconómica del Ecuador desde mediados de los años setenta hasta los inicios de la crisis predolarización. El argumento principal consiste en que fue la necesidad de cubrir el servicio de la deuda lo que redujo el crecimiento económico y produjo volatilidad en el tipo de cambio.

El inicio de las exportaciones ecuatorianas de petróleo a gran escala se dio justo en el momento en que la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) consiguió elevar los precios de este producto. En 1972, apenas tomado el poder, los militares renegociaron los contratos de concesión petroleros para elevar la participación del estado en los ingresos. En 1973 el gobierno incorporó al Ecuador a la OPEP. En base al crecimiento del ingreso petrolero, el gobierno militar incrementó rápidamente el empleo y la formación de capital del sector público, aumentando el gasto en cerca de dos tercios entre 1972 y 1975. También redujo los tributos internos: los ingresos no petroleros del sector público cayeron del 18,7% del PIB en 1972 al 13,8% en 1975, mientras los ingresos petroleros aumentaron del 2 a 8,4%.

El gobierno utilizó parte de los ingresos petroleros para subsidiar la energía eléctrica y los combustibles. De 1970 a 1977, el crecimiento real del PIB superó el 9% (11) (comparado con cerca del 6% en los años sesenta).

A medida que la economía creció, el sector privado ecuatoriano en especial los bancos comerciales comenzó a endeudarse con bancos extranjeros envueltos en el "reciclaje" de los excedentes de la OPEP. Pero durante 1974 y 1975, la creciente demanda agregada produjo presiones inflacionarias en el país. Los ingresos petroleros se redujeron a medida que la recesión mundial debilitó los precios mundiales del petróleo. En 1975, el fenómeno de El Niño afectó la producción agrícola y pesquera de la Costa, reduciendo también los ingresos fiscales. Para cubrir el déficit sin elevar impuestos ni reducir el gasto o los subsidios, el gobierno comenzó a endeudarse en el exterior. Al terminar el año 1979, la deuda externa pública ascendía a 4.500 millones de dólares (cerca del 28% del PIB), comparado con 234 millones en 1970 (20% del PIB, ver Gráfico 2.1).

Gráfico 2.1 Ecuador: Deuda externa pública directa y contingente (Millones de dólares, datos a fin de año), 1970-2000



En 1976, por tener menor respaldo político debido a la inflación y a disputas internas, los militares decidieron restaurar el orden constitucional. En 1979, luego de un largo proceso que incluyó la redacción de una nueva Constitución, un político popular de Guayaquil, Jaime Roldós, fue elegido presidente. Durante su gobierno, los problemas económicos se agravaron, en parte por sus propias acciones, pues apenas iniciado su gobierno elevó el sueldo mínimo y otros beneficios salariales, lo que causó graves efectos en materia fiscal. El mayor problema, sin embargo, fue un nuevo choque externo. Luego del ajuste monetario del Federal Reserve en Estados Unidos y el surgimiento de la recesión mundial que este ajuste provocó, las crecientes tasas de interés internacional y los cada vez menores precios de los productos primarios condujeron a Ecuador, como a la mayoría de las economías sudamericanas, hacia una crisis de deuda. Mayores tasas de interés en una deuda con tasas fluctuantes llevaron tanto al sector público como al privado hacia un agudo deterioro de su situación financiera. La muerte del presidente Roldós en mayo de 1981, en un accidente aéreo, complicó aun más los problemas del gobierno. El vicepresidente Osvaldo Hurtado asumió inmediatamente la presidencia y comenzó a dirigir la economía hacia un proceso de ajuste, de acuerdo con las nuevas realidades macroeconómicas.

En 1982, bajo la presión de cada vez mayores tasas de interés en su deuda externa y la recesión causada por el deterioro de los términos de intercambio, el déficit global del sector público ecuatoriano alcanzó el 7,5% del PIB y el défi-

cit de la cuenta corriente de la balanza de pagos se ubicó en casi 8,5% del PIB. En mayo de ese año, como parte de un programa de ajuste acordado con el FMI, el gobierno devaluó el tipo de cambio en 25%, después de que había permanecido en 25 sucres por dólar desde 1970. También aumentó las tasas de interés del sistema bancario, que se encontraban reguladas por el gobierno, y los precios de varios bienes y servicios del sector público. En marzo de 1983, las autoridades devaluaron la moneda nuevamente y dieron inicio a un proceso de mini devaluaciones para evitar que el tipo de cambio se rezague respecto al nivel de precios. El índice de precios al consumidor se elevó 63,4% sobre el nivel de 1983, mientras el PIB real decreció en 2,8% afectado también por el fenómeno de El Niño. En función del programa con el FMI (que concluyó exitosamente en el sentido de que Ecuador cumplió con los compromisos asumidos y el crédito se desembolsó en su totalidad), los bancos externos acreedores del país aceptaron refinanciar la deuda. En julio de 1983 el Club de París aceptó reestructurar los vencimientos de capital comprendidos entre esa fecha y mayo de 1994.

La repetida depreciación del tipo de cambio fue un cambio fundamental para Ecuador e introdujo al menos dos consecuencias duraderas. En primer lugar, elevó drásticamente el servicio de deuda externa del sector privado principalmente con bancos comerciales. A partir de 1983, el Banco Central asumió el grueso de la deuda externa privada (cerca de 1.500 millones de dólares, 11% del PIB de 1982) a cambio de créditos en sucres, por la política de sucretización de la deuda (12) (ver Bayas y Somensatto 1994). La sucretización no sólo aumentó el stock de deuda pública. También molestó a muchos ciudadanos que consideraron que no era correcto usar fondos públicos para ayudar a deudores privados y prestamistas externos. La segunda consecuencia de este manejo del tipo de cambio fue que generó un incentivo para trasladar la riqueza a dólares. En un comienzo esto implicaba hacer colocaciones offshore, ya que hasta los años noventa las operaciones en dólares de los bancos locales estaban restringidas. La dolarización "espontánea" de los contratos informales, de las valoraciones de propiedades y de los servicios profesionales, entre otros, fueron prácticas cada vez más comunes.

A lo largo de los años ochenta y noventa, las autoridades económicas se esforzaron por establecer un tipo de cambio que fuera a la vez estable y generador de los incentivos necesarios para que haya un flujo neto de exportaciones suficiente para cubrir el servicio de la deuda externa. Sin embargo, no lograron hacerlo de manera permanente. El crecimiento real de la economía, la inflación, la depreciación del tipo de cambio y el déficit fiscal permanecieron altamente inestables. El gobierno de León Febres Cordero, que se inició en agosto de 1984, liberalizó la economía parcialmente.

El crecimiento real del PIB repuntó a 4,2% y 4,3% en 1984 y 1985 respectivamente, mientras la inflación se redujo al 20%. En 1986 el gobierno comenzó a liberalizar las tasas de interés de los bancos comerciales y, en forma simultánea, introdujo la flotación del tipo de cambio para el sector importador privado. Pero el precio de exportación del petróleo se redujo a menos de la mitad ese año y, en enero de 1987, el gobierno tuvo que suspender el pago de la deuda a los bancos comerciales del exterior. En marzo de 1987, un terremoto suspendió las exportaciones de petróleo y las reservas internacionales se redujeron drásticamente.

El Banco Central contrajo la política monetaria para revertir la depreciación del tipo de cambio, pero finalmente suspendió la flotación cuando el tipo de cambio se vio afectado por un ataque especulativo. El PIB real cayó en 6% durante 1987 mientras la inflación se elevó a casi el 100%. Las exportaciones de petróleo se reiniciaron en agosto de 1987, luego de que el oleoducto fuera reparado, pero como consecuencia de un elevado gasto público y altos subsidios, el déficit fiscal subió a más del 12% del PIB. La moratoria en el pago de la deuda externa privada duraría siete años.

Tabla 2.1 Ecuador: Gobiernos 1979-2001

<i>Período</i>	<i>Presidente</i>	<i>Llegó al poder a través de</i>	<i>Salió del poder por</i>
Ago-79 a may-81	Jaime Roldós	Elecciones Muerte accidental	
May-81 a ago-84	Osvaldo Hurtado	Vicepresidente que asumió el mando	Concluyó período
Ago-84 a ago-88	León Febres Cordero	Elecciones	Concluyó período
Ago-88 a ago-92	Rodrigo Borja	Elecciones	Concluyó período
Ago-92 a ago-96	Sixto Durán Ballén	Elecciones	Concluyó período
Ago-96 a feb-97	Abdalá Bucaram	Elecciones Retirado de su puesto por el Congreso	
Feb-97 a ago-98	Fabián Alarcón	Designado por el Congreso	Concluyó período
Ago-98 a ene-00	Jamil Mahuad	Elección	Renunció
Ene-00 a ene-03	Gustavo Noboa	Vicepresidente que asumió el mando	Concluyó período

Para 1988, el restablecimiento de las exportaciones petroleras a precios ligeramente superiores permitió un repunte de 10,5% en el crecimiento del PIB, pero el déficit fiscal seguía elevado, en el orden del 10% del PIB. El ritmo de crecimiento de la deuda externa como consecuencia de los atrasos en el pago de intereses, se redujo ligeramente. A mediados de 1988, poco después de asumir el poder luego de las elecciones, un gobierno de centro izquierda liderado por el presidente Rodrigo Borja anunció un nuevo paquete de medidas, que incluía una nueva devaluación importante y la implementación de un nuevo sistema de su-

basta de divisas, con tasas diferenciadas para exportadores e importadores públicos y privados.

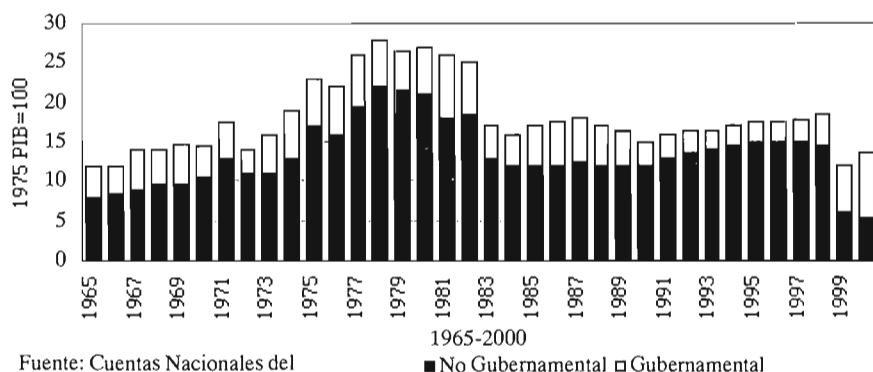
Posteriormente, introdujo un proceso de mini devaluaciones consistente con una inflación anticipada del 30%. Pero la inflación fue de 54 y 50% en 1989 y 1990 respectivamente; y el crecimiento real se redujo a 0,3% en 1989. En los tres años siguientes, el crecimiento real se recuperó a un rango de entre 3 y 5%. La inflación se mantuvo entre el 50 y 60% y el déficit fiscal permaneció alrededor de 6 a 7% del PIB, a pesar de los elevados precios del petróleo registrados por la guerra en el Golfo Pérsico.

Aprovechando las reformas adoptadas en el gobierno de Febres Cordero, el gobierno de Borja introdujo importantes medidas de ajuste estructural, las cuales incluían una reforma tributaria parcial, liberalización del comercio exterior y avances hacia una liberalización del sector financiero. Sin embargo, al acercarse el proceso electoral del año 1992 el gasto público aumentó drásticamente y, a pesar de que el régimen mantuvo un tipo de cambio relativamente apreciado, la inflación se mantuvo en niveles elevados.

A mediados de 1992, Sixto Durán Ballén fue elegido presidente en base a sus promesas de estabilización, liberalización y reformas estructurales. Poco después de asumir el poder anunció otro gran paquete de medidas, que incluía una devaluación de 20% frente al dólar y varias medidas fiscales: incrementos en los precios de los combustibles y las tarifas eléctricas, impuestos a los activos, recortes al gasto fiscal y congelamiento de los empleos dentro del sector público. Estas acciones redujeron el déficit fiscal en 1993 a un nivel cercano a cero. En agosto de 1993, las autoridades unificaron el mercado de divisas e implementaron una nueva política de flotación del tipo de cambio, dentro de un sistema de bandas con una pendiente preanunciada. Lo que se buscaba era establecer un ancla nominal que ayude a reducir gradualmente la inflación. Esta política de tipo de cambio se mantuvo hasta 1998 (ver Parte 4). Mientras tanto, el gobierno de Durán Ballén dio inicio a un programa sustancial de reformas estructurales (ver la sección A de la Parte 3).

A finales de 1993 y durante 1994, luego de la implementación del sistema de bandas cambiarias, el Ecuador experimentó un corto período de ingreso de capitales financieros (ver Jaramillo 1994). A diferencia de otras economías donde los flujos de capital tienden a dirigirse principalmente al mercado bursátil, en el Ecuador éstos fueron mayoritariamente hacia colocaciones de renta fija y de corto plazo, debido a las altas tasas de interés que en ese momento existían para depósitos en sucres.

Gráfico 2.3: Ecuador: Formación Bruta de Capital Interno (a precios de 1975, PIB de 1975 = 100), 1965-2000



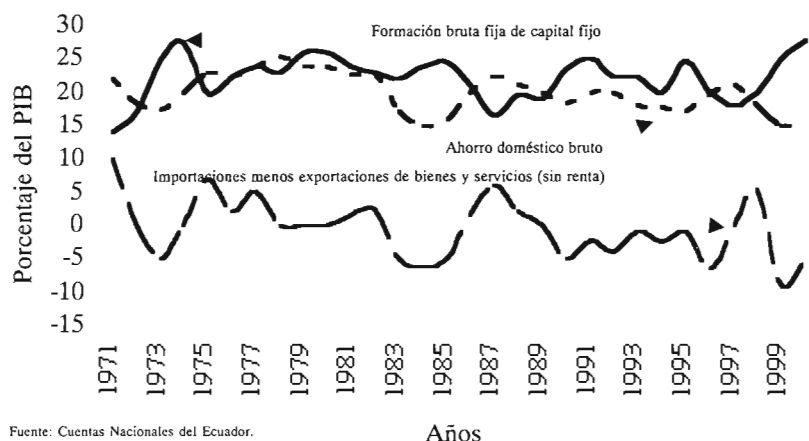
Fuente: Cuentas Nacionales del Ecuador

■ No Gubernamental □ Gubernamental

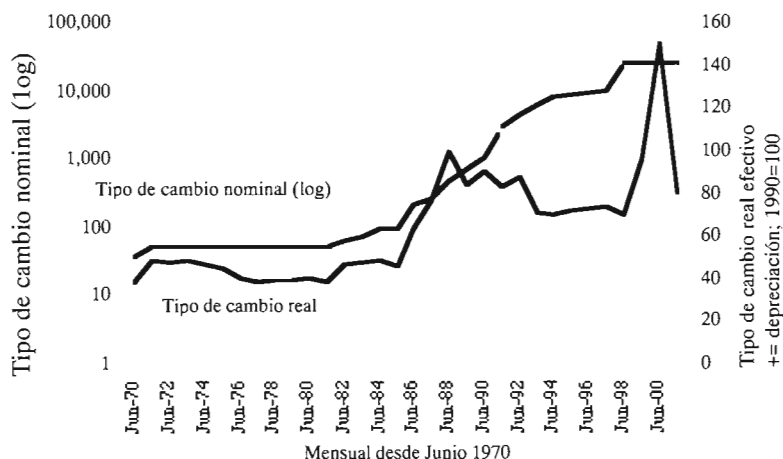
Si bien esta parte del trabajo ha resumido una historia compleja, varias tendencias son evidentes. La euforia petrolera de los años setenta no consiguió un crecimiento económico sostenido, sino que más bien dejó al Ecuador con un abrumador peso de deuda externa. Más aun, al utilizar los beneficios petroleros para incrementar el gasto público, elevar los subsidios y reducir los ingresos no petroleros, los gobiernos de los años setenta establecieron estructuras de ingresos y gastos que profundizaron la vulnerabilidad de la economía frente a choques externos. Durante los años ochenta y noventa, la necesidad de generar un excedente en las exportaciones netas redujo los recursos disponibles para la formación de capital.

Además, para establecer los incentivos dirigidos a conseguir el superávit en las exportaciones, las autoridades económicas provocaron una depreciación efectiva del tipo de cambio real. Al hacerlo, elevaron la inestabilidad e incertidumbre del tipo de cambio, lo que fomentó la dolarización espontánea que contribuyó a hacer tan devastadora la crisis de 1998.

Gráfico 2.4: Ecuador: Formación Bruta de Capital, Ahorro Interno Bruto e importaciones netas de bienes y servicios no factoriales (Porcentaje del PIB), 1971-2000



2.5 Ecuador: Tipo de cambio (Suces por dólares); tipo de cambio real efectivo para comercio ponderado (+ = Depreciación; 1990=100), junio de 1970-septiembre de 2001



consecuencia de la depreciación del tipo de cambio y una elevación fuerte en el precio de los combustibles. Así el Congreso instauró un gobierno interino liderado por Fabián Alarcón, un diputado antibucaramista. Pero este régimen apenas logró suficiente apoyo político para sobrevivir al día a día. Hizo grandes esfuerzos para persuadir al Congreso de la necesidad de aprobar una reforma tributaria y avanzar en las privatizaciones, pero fueron infructuosos. Para elevar los ingresos fiscales, introdujo una sobretasa arancelaria que revirtió los avances logrados en la apertura comercial. Adicionalmente, a inicios de 1998 y cerca de terminar su período presidencial, el gobierno tuvo que enfrentar las lluvias provocadas por el fenómeno de El Niño y precios decrecientes del petróleo, elementos que precipitaron la crisis predolarización.

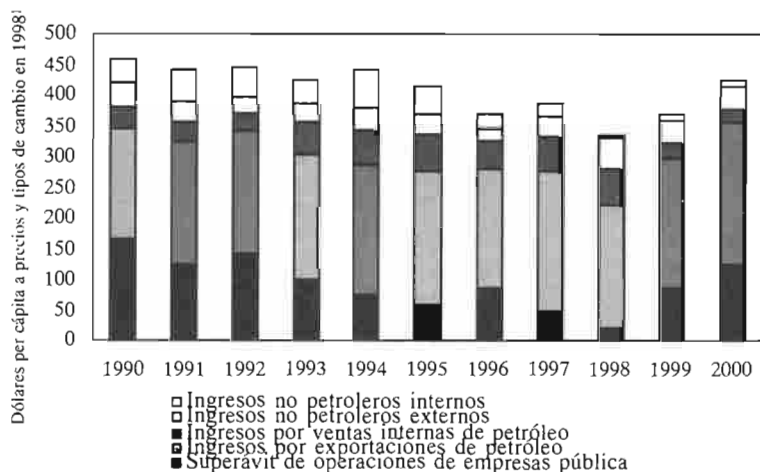
El problema fundamental que enfrentaban (y todavía enfrentan) las finanzas públicas del Ecuador es que los ingresos dependían excesivamente de los volátiles precios del petróleo, mientras los ineficientes ingresos no petroleros, el excesivo servicio de la deuda y un abultado gasto salarial redujeron el espacio de la inversión para el desarrollo. La agenda pendiente de reforma estructural en el sector público comprende: (a) reformas a la política y administración tributaria; (b) creación de mecanismos que permitan estabilizar los ingresos petroleros; (c) limitación y focalización de los subsidios públicos; (d) reducción del número de servidores públicos y mejoramiento de su administración; (e) mecanismos para asegurar la eficiencia y calidad del gasto en salud, educación y bienestar social; (f) control de efectividad de la inversión pública y del gasto de mantenimiento; (g) modernización legal y técnica de los sistemas de planificación y ejecución presupuestarios; (h) conclusión de los procesos de privatización y de regulación en los sectores de telecomunicaciones, energía eléctrica e hidrocarburos; (i) modernización del sistema de seguridad social; y (j) implementación de un proceso de descentralización del sector público que sea política, administrativa y fiscalmente viable.

El Gráfico 2.6 muestra la forma en que Ecuador ha dependido de los ingresos fiscales generados por las exportaciones petroleras y la venta interna de derivados. Estos ingresos han sido muy volátiles. En los cuatro años comprendidos entre 1996 y 1999, los ingresos petroleros globales del sector público, incluyendo ventas internas, fueron de 8,2%, 6,4%, 4,6% y 7,5% del PIB, respectivamente. Los ingresos por exportaciones de petróleo, en forma exclusiva, fueron 4,9%, 3,2%, 1,3% y 5,3% del PIB para los mismos años (15).

Los volúmenes de producción y exportación crecieron lentamente debido a la postergación e inadecuada ejecución de inversiones en el sector, pero la inestabilidad en los precios fue lo que más influyó en la volatilidad de los ingresos (ver Gráfico 2,7) (16). (La implementación de un "fondo de estabilización"

que permita equilibrar los flujos de ingresos, al acumular recursos cuando los precios sean altos y liberarlos bajo reglas estrictas cuando estos fueran bajos, ayudaría a reducir los efectos de esta volatilidad) (17).

Gráfico 2.6 Ecuador: Ingreso per cápita del Sector Público No Financiero (en dólares de 1998) 1999-2000



Fuente: Banco Central del Ecuador

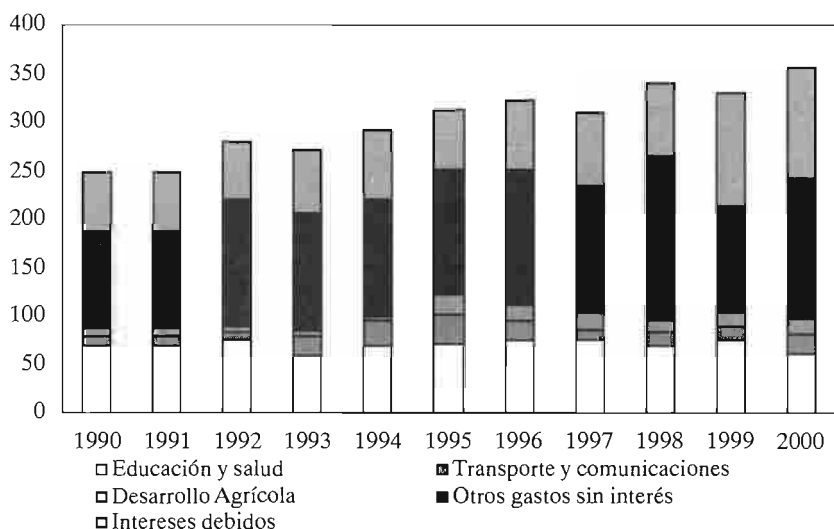
A pesar de que el sistema de impuestos funciona en forma inadecuada y se caracteriza por ineficiencia y la desigualdad, la dificultad de conseguir acuerdos a nivel legislativo ha impedido su modernización. Las reformas aprobadas por el Congreso desde el inicio de la crisis han sido a cuentagotas y han constituido soluciones temporales. A inicios de 1999, el Congreso y el Ejecutivo acordaron establecer un impuesto poco convencional del 1% a las transacciones financieras (impuesto a la circulación de capitales) en reemplazo del impuesto a la renta personal y corporativa, que generaba bajos ingresos y era difícil de administrar.

Sin embargo, en abril de 1999, un realineamiento de las fuerzas políticas en el Congreso llevó a que se implementara nuevamente el impuesto a la renta. En noviembre de ese año, el impuesto a la circulación de capitales fue reducido al 0,8% y se permitió que fuera descontado del impuesto a la renta. Por otra parte, se incrementó la tasa del Impuesto al Valor Agregado (IVA) de 10 a 12% (el Congreso rechazó un incremento al 15%). La tasa de 12% del IVA seguía siendo inferior a la existente en otras economías latinoamericanas (Perú y Chile, por ejemplo, tienen tasas de 17%).

El gráfico 2.8 muestra la evolución del gasto del gobierno central a lo largo de la década de los noventa. Éste se divide en cinco categorías funcionales: (1) educación, salud y servicios sociales; (2) transporte y comunicaciones; (3) desarrollo agrícola; (4) todo el resto de gasto que no implique pago de intereses; y (5) intereses de deuda pública. Mientras el gasto social global se redujo durante la crisis en 1998 y 1999, el pago total de intereses repuntó con fuerza.

En 1998, el Sector Público No Financiero (SPNF) incrementó su pago de intereses al 5,1% del PIB (de los cuales los intereses internos representaron el 3,8%). En 1999, este mismo rubro alcanzó el 6,4% del PIB (debido en gran parte a que la contracción de la economía y la depreciación del tipo de cambio generaron una fuerte reducción en el denominador de este indicador).

Gráfico 2.8 Ecuador: Gasto per cápita del Gobierno Central (en dólares de 1998), 1990-2000



Fuente: Banco Central del Ecuador

Es importante destacar en este contexto que la red de protección social en Ecuador es muy limitada (ver capítulo 4). Aparte de la seguridad social (mencionada posteriormente), el componente más importante de esta red es el Bono Solidario, establecido en septiembre de 1998. Este programa otorga pequeños estipendios mensuales a las madres de familia de escasos recursos y a los jubilados que hayan sido registrados por la Iglesia Católica. Un estudio realizado revela que este subsidio llega a muchas personas que no deberían ser beneficiarios (18) mientras excluye a otros que si deberían recibirlo.

El Fondo de Inversión Social Emergente (FISE), creado en 1993 con fondos provenientes del exterior, es utilizado para la ejecución de proyectos de infraestructura local en zonas afectadas por desastres, teniendo en parte el objetivo de generar empleo para los pobladores de la localidad. Al margen de estos programas y a pesar de que existen varios programas adicionales en materia de educación, salud y nutrición dirigidos a beneficiar a la gente pobre, no se cumple a plenitud el objetivo de una red de protección social.

El aumento de los intereses pagados por la deuda pública en los años noventa fue ocasionado por tres elementos. En primer lugar, luego de mantenerse en niveles relativamente bajos después de 1992, el déficit fiscal se incrementó. En segundo lugar, los flujos internos netos pasaron a ser más importantes que los flujos externos netos en el financiamiento global del sector público. Por último, ya que el endeudamiento público era en dólares, la depreciación del tipo de cambio elevó el pago de intereses. La deuda interna del Tesoro Nacional aumentó del 1,2% del PIB en 1993 a 7,1% del PIB a finales de 1998 (88% del cual había sido pactado en dólares) y a 15,4% del PIB a finales de 1999 (debido esencialmente a la caída del valor del PIB en dólares, como resultado de la contracción del PIB y de una importante depreciación del tipo de cambio real). Además, a partir de diciembre de 1998 la deuda interna del Tesoro creció en 1.600 millones de dólares por la emisión de bonos para recapitalizar a los bancos comerciales y pagar la garantía de depósitos (ver Parte 4). (En noviembre de 1999, cuando la crisis predolarización se agravó, las autoridades unilateralmente decidieron extender por siete años el plazo de la deuda interna en dólares que se vencía a partir de diciembre del año 2000, con dos años de gracia y una tasa de interés LIBOR más 2 puntos porcentuales.)

Si bien la volatilidad de las finanzas públicas es resultado de la volatilidad de los ingresos petroleros y del elevado pago de intereses y salarios, el problema tiene dimensiones adicionales. A pesar de la Ley de Presupuestos Públicos y otros intentos de reforma del CONAM, la administración de las finanzas públicas sigue siendo más débil de lo que el país requiere. La administración tributaria fue muy indulgente hasta mediados de los años noventa, cuando comenzó a

importante de entidades públicas en mayo del año 2000 y ha estado implementándose desde entonces en otras instituciones. Cuando el sistema esté completo, las autoridades económicas estarán en mejor posición para planificar y controlar la distribución de recursos públicos. Sin embargo, estos cambios sólo van a resolver parte del problema de su manejo financiero. Aparte de los problemas "estructurales" de sobre dependencia de los ingresos petroleros, el exceso de recursos humanos y la pesada deuda externa, el Ecuador todavía necesita modernizar su manera de determinar el gasto público.

En la Parte 4 se plantea que la estructura de las finanzas públicas agravó las consecuencias de los choques de 1997 y 1998 que dieron origen a la crisis predolarización. La reducción de los ingresos petroleros y la necesidad de aumentar el gasto público como consecuencia del fenómeno de El Niño, junto con la inflexibilidad del gasto, provocaron en forma conjunta el incremento del déficit fiscal. Las autoridades sencillamente no pudieron reprogramar el gasto en respuesta a sus nuevas prioridades.

Tres aspectos adicionales de la agenda de reformas estructurales del sector público van más allá del presupuesto gubernamental, en su definición estricta. Estos son: (a) la necesidad de una reforma a la seguridad social, (b) el tema de la descentralización política y administrativa; y (c) la rezagada privatización de los activos de propiedad estatal.

Al igual que varios de los más antiguos sistemas de seguridad social de Sudamérica, el sistema ecuatoriano (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS) se ha vuelto financieramente insostenible y una reforma fundamental como la que ya se hizo en Chile, Bolivia, Argentina y Perú es claramente necesaria. Desde mediados de los años ochenta, aparte de las contribuciones de su propio personal, el gobierno central le ha dado un subsidio por el 40% de los pagos de prestaciones y cubre adicionalmente algunos déficits específicos de sistemas de pensiones como los de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas. No obstante, el subsidio ha sido entregado en efectivo sólo cuando el IESS lo requería para cubrir sus obligaciones. El resto se ha capitalizado en un préstamo con intereses que el IESS otorgó al gobierno, que a fines de 1999 ascendía a 600 millones de dólares. En la actualidad el manejo de los fondos de pensión está restringido al IESS, sin participación de empresas privadas. Se han hecho varias propuestas de reforma legal, para que el gobierno central amortice la deuda en efectivo, siempre que el sistema de seguridad social corrija su situación financiera y se vuelva viable, a la vez que se cree un rol para el sector privado. No obstante, varios grupos se oponen a la reforma. Los campesinos tienen un gran temor de que esta afecte al Seguro Social Campesino, que es un programa de pensiones y atención médica que ellos reciben pero por el cual no hacen contribuciones directas. La modernización

del sistema de seguridad social es indispensable para asegurar que en el futuro no sea necesario un nuevo salvataje financiero del IESS, que los trabajadores reciban las pensiones para las cuales contribuyeron y que las instituciones financieras privadas puedan participar en el sistema bajo un esquema de regulación apropiado.

En los años recientes, el debate sobre la descentralización política y administrativa ha revivido en Ecuador. Los participantes de estos debates se refieren con frecuencia tanto a los aspectos negativos como positivos de experiencias similares en otros países. Los proponentes plantean que al aplicar el principio de "subsidiaridad" y trasladar la toma de decisiones políticas y administrativas a niveles gubernamentales más apropiados, la rivalidad regional podría disminuir en Ecuador (ver parte 2) y hacer que el gasto responda más a las prioridades locales. Sin embargo, quienes participan en estos debates conocen bien los peligros de la descentralización. Más aun, existe una gran variedad de criterios sobre la forma en que la descentralización debería instrumentarse. Los aspectos fiscales de la descentralización son particularmente espinosos. Los gobiernos seccionales del Ecuador están financieramente presionados, debido a la legislación vigente y a los desactualizados valores de las propiedades, que restringe su capacidad para generar ingresos, así como por su limitada capacidad de endeudamiento. Mientras se elabora un proyecto de descentralización, los ecuatorianos tienen que resolver varios problemas en forma simultánea. No solo deben encontrar una fórmula política aceptada a nivel general; deben asegurar que las responsabilidades de gasto y los recursos financieros, en cada nivel de gobierno, estén más o menos balanceados (Brasil y Colombia ofrecen ejemplos de los peligros de la descentralización sin que haya este balance).

El gobierno de Durán Ballén privatizó exitosamente varias empresas pequeñas (muchas de las cuales habían llegado a control del estado debido a su insolvencia), pero la privatización de los monopolios nacionales de telecomunicaciones, electricidad y petróleo ha sido más difícil. La oposición política y sindical es apenas un aspecto del problema. Una dificultad técnica en la práctica es que las propias empresas no estaban organizadas en sentido comercial, por lo que no podían ser transferidas de inmediato a propiedad privada. En el caso de las empresas eléctricas, su reorganización en nuevas firmas de generación y transmisión se postergó debido a la dificultad de repartir los activos existentes. Los gobiernos posteriores al de Durán Ballén gradualmente reorganizaron los sectores eléctrico y de telecomunicaciones, formulando políticas sectoriales y creando nuevas entidades reguladoras. No obstante, hasta este momento las empresas no han podido ser vendidas (en noviembre de 1997 se intentó subastar la administración y participaciones minoritarias a las dos compañías creadas para manejar las telecomunicaciones, pero este intento falló y todavía están en manos del gobierno). Más aún, el establecimiento de las tarifas sigue sujeto a presión política. La legislación

de la dolarización aprobada en marzo del 2000 incluyó reformas que aumentaban la participación que podía venderse al sector privado en las empresas de telecomunicaciones y electricidad. Hasta ahora, el proceso de reorganizar y privatizar el monopolio petrolero estatal, Petroecuador, no ha sido posible. El hacerlo requeriría de una compleja reorganización y de reformas legales, pero la oposición sindical y política sigue siendo fuerte.

B. El sí: tema financiero ecuatoriano y la dolarización parcial

El sistema financiero ecuatoriano se reveló particularmente vulnerable durante 1998, y esta fue la principal razón por la que la crisis tuvo efectos tan devastadores (ver parte 4 más adelante). Desde mediados de los años ochenta, el sistema financiero ecuatoriano experimentó un proceso de liberalización que lo llevó de una estructura "reprimida", caracterizada por programas de crédito dirigido, altas tasas de encaje legal, restricción de operaciones en moneda extranjera y tasas de interés reguladas, a convertirse en un sistema en el que las entidades privadas eran esencialmente libres de manejar sus negocios. Esta década de liberalización gradual culminó con la Ley General de Instituciones Financieras de 1994. Los programas de crédito dirigido fueron terminados, los requerimientos de reserva se redujeron y fueron racionalizados, las tasas de interés se liberaron y a los bancos se les permitió recibir depósitos y realizar préstamos en dólares. A las instituciones financieras ecuatorianas se les permitió además realizar operaciones offshore, bajo el argumento de que si no era posible evitar que los fondos ecuatorianos salieran del país, debería ser al menos posible traerlos de vuelta para operaciones crediticias.

Junto con la liberalización financiera, el Ecuador modernizó su Banco Central. Los programas de subsidio a las exportaciones que esta entidad otorgaba fueron eliminados y se introdujo técnicas modernas de administración monetaria que incluían procesos más transparentes para otorgar créditos a los bancos comerciales y la administración de la liquidez a través de operaciones de mercado abierto, con papeles emitidos por el propio Banco Central. En 1992 una nueva Ley de Régimen Monetario y Banca Estatal modernizó sustancialmente la institución. Esta ley prohibió los préstamos directos del Banco Central al sector público y transfirió una gran parte del stock de deuda (incluyendo el remanente de la deuda externa sucretizada) al Ministerio de Finanzas. Las capacidades técnicas de la institución y su personal fueron mejoradas considerablemente.

No obstante, hasta 1998 la autoridad monetaria mantenía una anticuada estructura, bajo la cual la política ejecutada por el Banco Central era definida por una "Junta Monetaria", integrada por el Ministro de Finanzas, el Superintenden-

te de Bancos, representantes de los bancos comerciales y del sector privado no financiero y un quinto miembro elegido por los otros cuatro. Ese año una reforma constitucional reemplazó esta estructura por otra convencional, con una presidencia y junta de directores completamente independientes, seleccionados por el Presidente de la República y confirmados por el Congreso.

Sin embargo, la liberalización financiera no estuvo acompañada por un adecuado desarrollo de la supervisión bancaria, por las mismas razones que habían limitado el desarrollo de la administración pública. Aún después del inicio de la crisis bancaria de 1998, muchos ecuatorianos percibían el ejercicio de la supervisión bancaria como una acción política y no administrativa. (Había una percepción generalizada de que si los supervisores actuaban contra los bancos guayaquileños, por justicia debían hacerlo también contra los bancos quiteños). La supervisión bancaria era ineficiente en varios niveles. Las leyes y normas que cubrían asuntos tales como los préstamos vinculados, la concentración de cartera, la administración del riesgo, la suficiencia de capital, los estándares contables, la documentación, el reconocimiento de fuentes de ingreso y la clasificación de activos tenían diversos grados de actualización, siendo en algunos casos anticuadas y en otros actualizadas. Pero el control del cumplimiento fue generalmente deficiente, debido en parte a que los supervisores no disponían de una adecuada capacitación técnica, pero también a que los banqueros tenían la capacidad de intimidar administrativa y legalmente al personal de supervisión. En este contexto, el principal problema de supervisión era que las autoridades no disponían los medios legales para intervenir en los bancos antes de que estos cayeran en causales de liquidación.

Durante mucho tiempo, los bancos mantuvieron varias prácticas riesgosas. Los créditos vinculados y la concentración de cartera eran comunes; de hecho, varios bancos pertenecían a grupos económicos que los utilizaban para cubrir sus propios requerimientos de financiamiento. Estas prácticas elevaron el riesgo de su cartera de préstamos, que de por sí ya era alto debido a las contingencias a las cuales está sujeta la economía ecuatoriana. La liberalización abrió un espacio para que los bancos asumieran un nivel adicional de riesgo, al mantener una competencia agresiva de tasas de interés y enrolarse en actividades de banca offshore y operaciones en dólares. Mientras la competencia de tasas de interés era uno de los objetivos implícitos de la liberalización financiera, la ausencia de una efectiva supervisión hizo que los bancos asumieran riesgos mayores a los que podían manejar sin arriesgar su estabilidad. Los administradores más conservadores se vieron obligados por la competencia a enrolarse en estas actividades de alto riesgo.

La banca offshore demostró ser una fuente de inestabilidad.

Los bancos manejaron estas operaciones como si se tratara de oficinas locales, tomando depósitos y haciendo otros negocios dentro del Ecuador. A pesar de que la Superintendencia de Bancos regulaba nominalmente estas operaciones offshore, no era capaz de trabajar de manera efectiva fuera del Ecuador. Cuando la crisis se inició en 1998, el insuficiente conocimiento que las autoridades tenían de estas operaciones complicó su capacidad de acción. Por esta razón, por ejemplo, en diciembre de 1998 las autoridades no tuvieron otra opción que extender a los depósitos offshore la misma garantía que tenían los depósitos locales.

El congelamiento de depósitos de marzo de 1999 se aplicó también a los bancos offshore, pero las autoridades bancarias en algunos lugares particularmente Estados Unidos no lo reconocieron (19). Desde el inicio de la crisis las autoridades habían llegado a la conclusión de que por más lógicos que hubiesen sido en el pasado los argumentos a favor de las operaciones offshore, la incapacidad de supervisarlas no les dejaba otra alternativa que eliminarlas (la legislación de marzo del 2000, que introdujo formalmente la dolarización, estableció una eliminación gradual de los bancos offshore).

A pesar de los problemas de manejo bancario y de su supervisión fueron importantes, la evolución de la crisis predolarización descrita en la parte 4 muestra que la dolarización parcial de sistema bancario (ver tabla 2.2) fue probablemente la principal razón por la que la crisis evolucionó como lo hizo. Para ser exacto, la dolarización parcial no causó la crisis, pero si intensificó los efectos destabilizadores de la depreciación del tipo de cambio, haciendo que la crisis fuera mucho más difícil de manejar que lo que habría sido de otra forma. La dolarización parcial significaba que la economía estaba funcionando internamente con dos distintas unidades de cuenta, sujetas a un inestable, mejor dicho volátil e incierto, tipo de cambio. La depreciación del tipo de cambio no solo aumentó la oferta monetaria medida en sucres, sino que también provocó la insolvencia de empresas privadas y personas particulares que mantenían endeudamiento en dólares e ingresos en moneda local. A pesar de que los bancos comerciales trataron arduamente de mantener un calce de monedas en sus estados financieros, aparentemente tuvieron menos cuidado de que sus deudores lo hicieran.

La razón por la cual la dolarización "espontánea" se había generalizado tanto fue la larga experiencia de inflación y depreciación del tipo de cambio, que hizo incierto el valor de la moneda local, incentivando a la gente a escoger una moneda dura para manejar sus activos. En diciembre de 1996, el 24% de los depósitos bancarios en cuenta corriente, ahorros y plazo fijo, sin considerar las ope-

raciones offshore, estaban denominadas en dólares; en diciembre de 1998, este porcentaje llegó al 41%; y en marzo del 2000 llegó al 63% (ver gráfico 2.10).

A lo largo de este período el total de captaciones bancarias medido en dólares se redujo en cerca del 30%, con los depósitos en sucres cayendo en más de dos tercios mientras los depósitos en dólares crecían. Los depósitos offshore estaban totalmente denominados en dólares. Asimismo, una creciente cantidad de dólares circulaba dentro del Ecuador y estaba siendo cada vez más utilizada para transacciones.

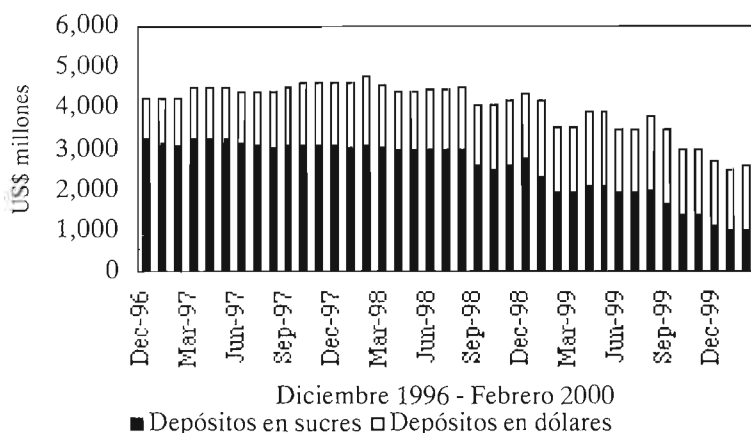
Las carteras de crédito de los bancos experimentaron una evolución semejante. En diciembre de 1994, el 33% de los préstamos estaba denominado en dólares; para diciembre de 1998 este porcentaje se había incrementado a 60%; y en marzo del 2000 llegó al 91% (ver gráfico 2.11). Por otra parte, a partir de diciembre de 1998, la proporción de préstamos en dólares clasificados como vencidos aumentó drásticamente, a diferencia de los créditos en sucres. A medida que la crisis avanzaba, los bancos redujeron sus carteras de créditos en sucres. Al mismo tiempo, el crecimiento de su cartera de préstamos en dólares se detuvo y su calidad empezó a deteriorarse en forma rápida como consecuencia de la depreciación del tipo de cambio real, que dificultaba el cumplimiento de las obligaciones de los clientes que no contaban con ingresos en dólares.

Tabla 2.2. Ecuador: Indicadores de dolarización

Porcentaje al final del año de dólares en:			
Año	Cuasidinero	Depósitos	Cartera de crédito
1989	9.7	14.7	1.9
1990	7.4	13.3	1.5
1991	7.5	14.5	3.0
1992	10.8	20.0	6.8
1993	12.6	16.9	13.4
1994	15.7	15.6	20.3
1995	24.3	19.2	28.3
1996	28	22.3	32.6
1997	36.9	23.6	45.1
1998	43.9	36.9	60.4
1999	47.4	53.7	66.5

Fuente: Banco Central del Ecuador

Gráfico 2.10 Ecuador: Depósitos en bancos comerciales locales (Millones de dólares)



Fuente: Banco Central del

Como suele ocurrir, la depreciación del tipo de cambio provocó la elevación del nivel de precios, comenzando por los bienes transables. Con la oferta de dinero dolarizada, la depreciación aumentaba en forma directa su monto en sucres y, en consecuencia, su presión sobre el nivel de precios fue mayor que en otros casos.

Asimismo, debido a que el impacto inflacionario de la depreciación del tipo de cambio erosionaba parcialmente su efecto en el tipo de cambio real, la dolarización parcial de la economía obligaba a realizar un mayor esfuerzo cambiario para alcanzar un objetivo determinado en las cuentas externas.

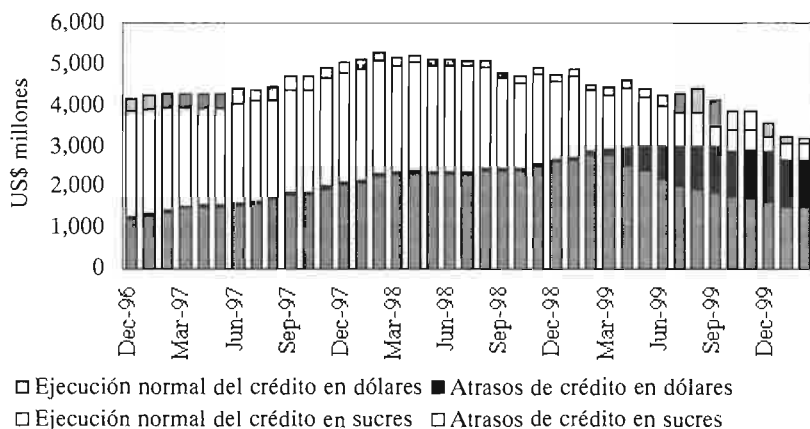
En base a este razonamiento y con el resto de variables constantes, mientras mayor era la dolarización de las captaciones bancarias mayores consecuencias inflacionarias tenía la depreciación del tipo de cambio.

Además, una vez que el tipo de cambio y el nivel de precios comenzaron a incrementarse, afectaron las expectativas de los agentes económicos y profundizaron la incertidumbre sobre el nivel futuro del tipo de cambio.

Esta situación, que se presenta en cualquier economía inflacionaria, ocasiona consecuencias más complejas e inestables en un sistema con dos unidades monetarias.

Como se señala en la Parte 4, una vez que el tipo de cambio comenzó a depreciarse con fuerza, los bancos enfrentaron una creciente iliquidez, en primer lugar debido a que la recuperación de préstamos en dólares disminuyó y en segundo lugar porque los depositantes, sabiendo o temiendo que la situación de los bancos se había deteriorado, comenzaron a retirar su dinero.

Gráfico 2.11: Ecuador. Préstamos de bancos comerciales locales, manejándose normalmente y atrasados



Fuente: Banco Central del Ecuador.

En resumen, las debilidades estructurales del sistema bancario ecuatoriano provocaron que éste juegue un papel fundamental en la evolución de la crisis. Como consecuencia de que la reforma estructural había tenido avances desiguales en distintos sectores, cuando estalló la crisis el Ecuador tenía un sistema bancario liberalizado, que trabajaba con dos monedas y no disponía de un nivel de supervisión adecuado. Pero la dolarización parcial fue, en realidad, el problema crucial. Una mejor supervisión hubiera permitido a las autoridades manejar la situación de una manera más rápida y eficiente; pero, como se verá en la Parte 4, un sistema parcialmente dolarizado era en la práctica demasiado vulnerable frente a una aguda depreciación del tipo de cambio.

C. Mercado de trabajo y reformas al comercio exterior

Cuando el país se encaminaba a la crisis de 1998, los más importantes elementos de la reforma estructural que permanecían pendientes eran los relacionados con los sectores público y financiero. Pero de igual forma, importantes as-

pectos de la agenda de ajuste estructural correspondientes a otras áreas de la economía ecuatoriana también permanecían incompletos. Dos temas que merecen ser tratados con más detalle son (a) los mercados formales de trabajo y (b) el régimen de comercio exterior.

MERCADOS FORMALES DE TRABAJO. Los mercados formales de trabajo en el Ecuador eran (y todavía son) altamente regulados. La estabilidad laboral y el costo de las indemnizaciones por despido eran tan exagerados que contribuyeron en gran medida al crecimiento del sector informal. Además, hasta la introducción de la dolarización en el año 2000, el Ecuador mantenía un inusual régimen salarial para el sector formal. Niveles de sueldos mínimos eran establecidos semestralmente por comisiones laborales integradas para distintos sectores productivos, con la participación de representantes de los trabajadores, empleadores y del gobierno. Una comisión central establecía el salario mínimo general, que servía de guía para las comisiones salariales sectoriales. Al comienzo de la crisis, los salarios del sector formal comprendían un gran número de componentes, incluyendo los decimotercero, decimocuarto, decimoquinto y decimosexto sueldos que se pagaban en distintos meses del año, compensaciones por el costo de vida y un conjunto de otros subsidios y beneficios. La legislación de la dolarización (ver capítulo 3) incluyó un programa de unificación progresiva de estos componentes en una sola remuneración, para el sector privado. Otra reforma incorporada en esta legislación introdujo un régimen de contratación por horas. La unificación total de los salarios, una mayor "flexibilización" del régimen contractual y la extensión gradual de la "formalidad" en el mercado de trabajo son requisitos indispensables para el adecuado funcionamiento del mercado de trabajo.

EL RÉGIMEN DE COMERCIO EXTERIOR. Durante los años cincuenta, sesenta y setenta, al igual que varias economías en desarrollo, el Ecuador mantuvo un régimen comercial restrictivo. Sin embargo, a finales de los años ochenta e inicios de los noventa el país liberalizó y modernizó de manera considerable su régimen de comercio exterior. Formalmente, el arancel que Ecuador aplica a las importaciones es el Arancel Externo Común (AEC) de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), que fue liberalizado a finales de los ochenta; pero en la práctica la tarifa básica en Ecuador es ligeramente inferior al AEC. Esto permitió que durante 1998 el Ecuador estableciera una sobretasa arancelaria que variaba entre el 2% y el 10% -- con el objeto principal de generar ingresos fiscales, pero en parte también como una medida proteccionista (como la diferenciación lo revelaba). Esta sobretasa se mantuvo por algún tiempo, hasta después de la dolarización.

El actual sistema arancelario tiene una estructura anacrónica que favorece a las materias primas sobre los productos terminados. Los bienes primarios e intermedios pagan un arancel comprendido entre el 5 y el 15%, bienes de capital

pagan el 15% y bienes de consumo el 20% (los automóviles nuevos siguen sujetos a una tasa del 35%).

A pesar de que Ecuador eliminó muchas de sus barreras para-arancelarias y restrictivas, todavía quedan bastantes. Algunas importaciones agrícolas están sujetas a tarifas basadas en precios de referencia; y algunas importaciones (incluyendo automóviles usados) están prohibidas.

Aunque el régimen comercial no es actualmente la reforma estructural de mayor urgencia y prioridad, su conclusión -particularmente el dirigirse hacia un esquema de arancel uniforme- incentivaría el desarrollo de las exportaciones de productos industrializados y reduciría considerablemente la dependencia de la economía en exportaciones de bienes primarios.

4. La crisis predolarización del Ecuador

A. Las primeras señales de la crisis, 1998

La crisis previa a la dolarización en Ecuador explotó a finales de 1997, más o menos en la mitad del gobierno interino de Fabián Alarcón (febrero de 1997 a agosto de 1998), que fue establecido por el Congreso luego de destituir a Abdalá Bucaram. Los choques que dispararon la crisis fueron (a) una caída en los precios de exportación del petróleo (ver gráfico 2.7 más adelante); (b) graves daños producidos por las lluvias ocasionadas por el fenómeno de El Niño en 1997 y 1998, las cuales afectaron a la población, infraestructura y agricultura de la Costa; y luego, en 1998 (c) los efectos de las crisis financieras que afectaron a los países de Asia del Este, la Federación Rusa y Brasil. Estos últimos incluyeron una recesión en los mercados de exportación (el Ecuador perdió temporalmente un nuevo mercado de exportación de flores, con Rusia) intensificaron la competencia en el mercado mundial con economías que se beneficiaban de tipos de cambio depreciados; y redujeron los flujos financieros dirigidos a economías en desarrollo de manera general.

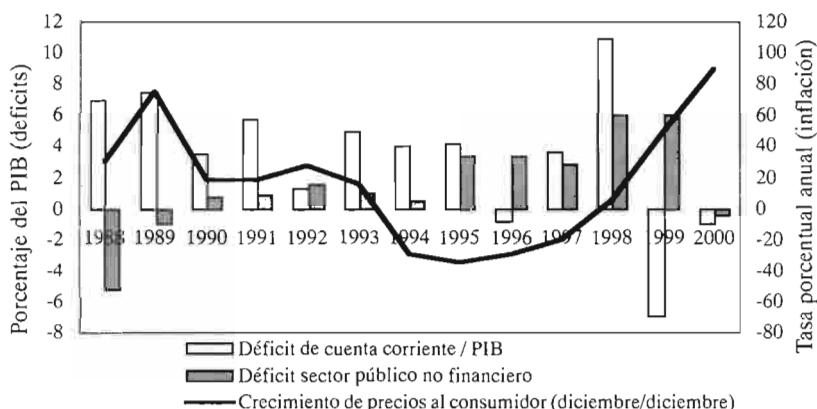
El déficit público se elevó en 1998 como resultado de los choques. Los ingresos fiscales generados por las exportaciones de petróleo cayeron a 1,3% del PIB en 1998, en comparación a 4,9% y 3,2% en 1996 y 1997 respectivamente. Los daños producidos por el fenómeno de El Niño redujeron la recaudación tributaria y forzaron un aumento del gasto para enfrentar la emergencia y reconstruir la infraestructura dañada. La crisis elevó la resistencia política a una elevación de impuestos. Aun antes de que la severidad de la crisis se revelara, era reconocida en forma general la necesidad de modernizar el sistema tributario para elevar su eficiencia e incrementar la recaudación. Sin embargo, a inicios de 1998

el Congreso analizó y rechazó varias propuestas de reforma tributaria integral. Mientras tanto, como se explicó en la sección A de la Parte 3, el gobierno interino tuvo poco espacio para limitar el gasto público.

Un problema adicional fue la eliminación del incremento automático de los precios de los combustibles que regía desde 1994, decretado por el gobierno depuesto en 1997. Las tarifas eléctricas y el precio del gas doméstico también comenzaron a rezagarse con respecto a sus costos de producción, lo cual generó un subsidio creciente. Como consecuencia, la liquidez del gobierno sufrió un severo estrangulamiento. Las elecciones presidenciales llevadas a cabo a mediados de 1998 dificultaron en términos políticos el ajuste fiscal. El déficit del SPNF alcanzó 5,6% del PIB (22) en 1998, comparado con 2,9% y 2,5% en 1996 y 1997 respectivamente. (ver gráfico 2.12).

A medida que los ingresos por exportaciones petroleras caían y la balanza comercial de la balanza de pagos se deterioraba, los importadores concluyeron que las autoridades se verían forzadas a terminar con el sistema de bandas cambiarias vigente desde 1993, y elevaron sus pedidos para incrementar los inventarios. A fines de marzo y mediados de septiembre de 1998, las autoridades devaluaron por sobre los límites establecidos por la banda cambiaria. A pesar de estas acciones, el déficit de cuenta corriente de 1998 se elevó al 11% del PIB, comparado con 3,6% en 1997 (ver gráfico 2.12). Una buena parte del financiamiento de este déficit provino de transferencias de capital privado, incluyendo retiros de los depósitos offshore, así como de pérdida de reservas internacionales.

Gráfico 2.12 Ecuador: Indicadores del desbalance macroeconómico, 1988-2000



Fuente: Fondo Monetario Internacional. Banco Mundial.

Los choques afectaron de manera particularmente seria a los bancos comerciales que habían otorgado crédito a sectores que fueron muy afectados por el Niño, incluyendo la agricultura de la Costa, servicios petroleros y exportación en general, por lo que su cartera vencida comenzó a crecer. Asimismo, la crisis de los mercados emergentes y el empeoramiento de las proyecciones sobre la economía ecuatoriana condujeron a los bancos extranjeros a recortar sus líneas de crédito a los bancos ecuatorianos, lo que agravó su iliquidez y forzó a las instituciones financieras ecuatorianas a reducir el crédito a compañías que dependían de este financiamiento para capital de trabajo. Sin embargo, debido al deterioro de las cuentas externas y fiscales, el Banco Central consideró que tenía que ajustar el crédito y elevar las tasas de interés para limitar la depreciación del tipo de cambio y la inflación. Durante la primera mitad del año 1998, varios bancos comerciales experimentaron importantes retiros de depósitos y experimentaron episodios de iliquidez.

En agosto de 1998, luego de la primera y segunda vuelta electorales de mayo y julio, un nuevo gobierno encabezado por Jamil Mahuad comenzó lo que debió ser un mandato de 5 años, en base a la nueva Constitución elaborada un año antes por una Asamblea Constituyente. Las reformas incluidas eran un intento ambicioso de superar los problemas de gobernabilidad que Ecuador había experimentado por largo tiempo. Se incorporó medidas para fortalecer la autoridad del presidente, limitó los poderes del Congreso para incrementar el gasto público, eliminó la destitución de los miembros del gabinete a través de interpelaciones políticas en el Congreso, estableció un apoyo electoral mínimo para los partidos políticos con presencia en el Congreso, dio independencia política al Banco Central, eliminó las elecciones de diputados a mitad del período gubernamental (lo que anteriormente debilitaba al presidente), descentralizó las responsabilidades fiscales y aisló de presiones políticas a la función judicial. Desafortunadamente, la crisis se desató antes de que la nueva constitución entrara en efecto en agosto de 1998. Como se demuestra en esta sección, la crisis sometió a la nueva constitución a fuertes presiones. Mucho de lo ocurrido en los dos años siguientes violó el espíritu y las disposiciones constitucionales; para comenzar, por supuesto, el derrocamiento de Mahuad y la dolarización (ver Arteta y Hurtado 2002). No obstante, la constitución de 1998 está vigente y, ahora que la dolarización ha normalizado el entorno, se puede esperar que no esté sujeta a nuevas presiones.

Un mes después de haber asumido el gobierno en agosto de 1998, Mahuad introdujo una importante reforma a los subsidios al gas de uso doméstico y a la electricidad, que se habían mantenido por largo tiempo. Elevó los precios y creó un nuevo mecanismo de transferencia de recursos (llamado Bono Solidario), dirigido a los hogares pobres. Estos subsidios habían sido costosos, alcanzando en algunas ocasiones --dependiendo del tipo de cambio y de los precios - varios

puntos porcentuales del PIB. El gobierno de Mahuad también inició la discusión sobre ambiciosas propuestas de reforma estructural de largo plazo. Su atención principal, sin embargo, estuvo enfocada inicialmente a las negociaciones con Perú, para dar por terminada una disputa fronteriza que se había mantenido por mucho tiempo (esto condujo a un acuerdo de paz histórico en noviembre de 1998). Pero durante los meses finales de 1998 la crisis bancaria se agravó. Un banco importante cayó en agosto de ese año y casi todos los demás enfrentaron deterioros serios de su cartera y liquidez. En septiembre de 1998, al encontrar que las autoridades no tenían forma de intervenir los bancos en problemas, excepto por los traumáticos procedimientos de su liquidación, una misión del Banco Mundial recomendó que se estableciera una garantía universal de depósitos y una agencia del gobierno capaz de hacerse cargo y reestructurar los bancos en crisis. Así, en diciembre de 1998, el presidente aprobó un proyecto ley de emergencia que creaba una garantía ilimitada del Tesoro sobre todos los depósitos bancarios e incluso sobre las líneas de crédito de comercio exterior otorgadas por bancos extranjeros a los bancos nacionales. Esta legislación creó la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) del Ecuador y estableció los mecanismos a través de los cuales las autoridades podían intervenir a los bancos en dificultades. El Congreso había tomado un mes para debatir este proyecto de ley de emergencia, en parte debido a que los legisladores de la Costa temían que los bancos de su región se vieran injustamente afectados; y también debido a que el proyecto de ley incluía una inusual reforma tributaria que sustituía el impuesto a la renta por un impuesto a las transacciones financieras que se explica más adelante. No obstante, esta garantía ilimitada elevó el riesgo país e inevitablemente generó dudas; pues era creíble solo para los depositantes de las instituciones pequeñas. Estaba claro que si los bancos grandes caían, las autoridades tendrían que mantenerlos abiertos o cumplir con la garantía solo en forma parcial. Como consecuencia, aunque la garantía pudo haber limitado los retiros de depósitos por un tiempo, mirando hacia atrás queda claro que su intrínseca falta de credibilidad limitó su efectividad.

El primero de diciembre de 1998, día en que comenzó a funcionar la AGD tomó control del banco más grande del Ecuador (Filanbanco, con matriz en Guayaquil) que había venido debilitándose por varios meses. En una tendencia que se repitió a lo largo de 1999 en la caída de otros bancos grandes, las autoridades lo mantuvieron abierto, capitalizándolo con bonos especiales del Tesoro denominados en dólares, a 10 años plazo y con una tasa de interés del 12% anual. El banco utilizó estos bonos como garantía para obtener créditos de liquidez del Banco Central y cubrir los retiros de depósitos. En las primeras semanas de 1999, varios bancos pequeños también cayeron y fueron virtualmente liquidados. El Tesoro pagó sus depósitos (con varios meses de retraso) a través de la AGD.

La misma reforma legal también reemplazó el impuesto a la renta, que había tenido resultados muy pobres en el pasado, con un impuesto de 1% sobre todas las transacciones financieras incluyendo cheques. El gobierno necesitaba aumentar sus ingresos y este impuesto a las transacciones fue la única medida tributaria para la cual se pudo conseguir el apoyo de una mayoría legislativa. A pesar de que el partido del presidente, la Democracia Popular, era el mayor del Congreso, no tenía mayoría y requería del apoyo de otros sectores políticos. El partido Social Cristiano, que constituía la segunda fuerza legislativa, se oponía a elevar o introducir nuevos impuestos; pero como una alternativa propuso sustituir el impuesto a la renta por el impuesto a las transacciones financieras. A pesar de que este impuesto demostró ser una efectiva fuente de ingresos fiscales durante los años 1999 y 2000, también fomentó la desintermediación financiera y estableció un incentivo adicional para el retiro de depósitos, en un momento en que los bancos ya enfrentaban una severa crisis.

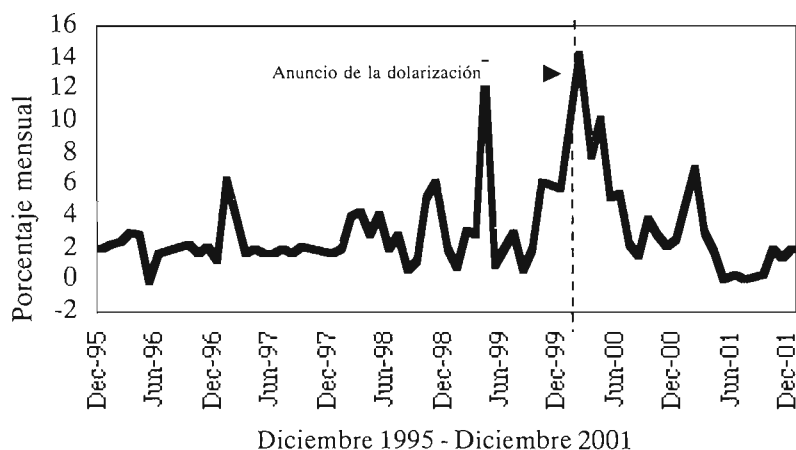
B. La profundización de la crisis, 1999

En febrero de 1999, con el objeto de frenar la caída de reservas internacionales, el Banco Central finalmente adoptó una política de flotación del tipo de cambio (23). Esta medida había sido postergada, con un alto costo de pérdida de reservas internacionales, hasta que el Congreso aprobara el presupuesto fiscal de 1999 enviado por el gobierno, porque este se basaba en un tipo de cambio que la flotación hacía inviable. En las cuatro primeras semanas de flotación, el tipo de cambio perdió 30% de su valor frente al dólar y las carteras de crédito de los bancos se deterioraron en forma inmediata. El índice de precios al consumidor en marzo fue 13,5% mayor que en febrero (ver gráfico 2.3) y había un creciente temor de que el país entraría en hiperinflación. Varios bancos grandes estaban ahora en serio peligro, sobre todo un banco grande radicado en Guayaquil (Banco del Progreso) que había crecido en base a una política de altas tasas de interés y mantenía una cartera de créditos altamente dolarizada (24). La división regional del Ecuador estaba profundamente envuelta en esto: el principal accionista del banco sostenía públicamente que las autoridades buscaban afectar los intereses de la Costa y por un tiempo recibió un amplio apoyo político en esta región.

A mediados de marzo, en un intento por limitar la presión inflacionaria y evitar nuevas caídas de bancos, el presidente Mahuad anunció un feriado bancario y, pocos días más tarde, un congelamiento de depósitos: todas las cuentas corrientes y de ahorros fueron congeladas por un año, mientras los depósitos a plazo fueron congelados por un año a partir de su fecha de vencimiento original (25). También anunció que compañías internacionales serían contratadas para auditar a los bancos, con el objetivo de determinar su verdadera situación patrimonial. En respuesta al congelamiento, el presidente del Banco Central y varios

miembros del directorio presentaron su renuncia. El congelamiento revirtió temporalmente la depreciación del tipo de cambio y frenó la inflación. Para mediados de abril el tipo de cambio se había apreciado a un nivel cercano al que tenía antes de la flotación. Sin embargo, esta medida afectó de manera inevitable la confianza de los depositantes. El crédito bancario, que se había reducido significativamente, prácticamente desapareció, lo cual explica en buena parte la profundidad de la recesión en que cayó la economía durante 1999.

Gráfico 2.13 Ecuador: Precios al consumidor, 1995-2000



Fuente: Fondo Monetario Internacional

La fuerte recesión agudizó la pobreza (ver capítulo 4) y empeoró la mayoría de los indicadores sociales. Ecuador había entrado en la crisis con algunos de los indicadores más desfavorables de incidencia de la pobreza y desigualdad del ingreso. En 1998, en el umbral de la crisis, 46% de la población era pobre comparado con 34% en 1994. Durante los mismos años, la extrema pobreza (ingreso insuficiente para cubrir la canasta vital) aumentó del 15 al 17%. En 1998 el 69% de la población rural se encontraba en niveles de pobreza, comparado con 56 % de 1994. Esta tendencia de agudización de la pobreza estuvo acompañada de concentración del ingreso: el índice de Gini se empeoró de 0,54 en 1994 a 0,58 en 1998. Durante 1999 la pobreza se agudizó aún más. Los indicadores de salud y nutrición se deterioraron fuertemente. Otro indicador de la devastación social que causó la crisis es la tasa de desempleo urbano, que se duplicó entre junio de 1998 y junio de 1999; y que permaneció elevada durante el año 2000. La estructura familiar cayó bajo una intensa presión en todos los niveles sociales y, a me-

diados de 1999, se convirtió en una crisis de grandes proporciones (ver capítulo 5). El sector público ecuatoriano no contaba con la estructura institucional, mucho menos con los recursos, para enfrentar directamente esta miseria generalizada de la población. Aparte de revivir los subsidios a la energía (como resultado del ajuste rezagado de sus precios frente a la inflación), el Bono Solidario que fue introducido en septiembre de 1998 se convirtió en la red de soporte social del país; pero su valor real se deterioraba rápidamente a medida que los precios aumentaban. Ecuador no tenía programas de emergencia para empleo, nutrición para niños vulnerables ni medios para incentivar a los estudiantes de familias pobres a que permanezcan en las escuelas.

El 30 de julio de 1999, en base a los resultados de las auditorías bancarias, la Superintendencia de Bancos anunció que de los 32 bancos examinados (incluyendo los 3 que fueron cerrados previamente) 19 eran sólidos. Cerró 6 bancos (incluyendo el Banco del Progreso) y puso a 4 bancos grandes en programas especiales de monitoreo, recapitalización y reestructuración a cargo de la AGD.

Tres de estos cuatro bancos cayeron en los siguientes dos meses. Sin embargo, las autoridades mantuvieron estos bancos en operación, fusionándolos con otros que ya habían sido intervenidos previamente. En conjunto, a finales de septiembre de 1999, entre el 60 y 70% de los activos de los bancos comerciales se encontraban bajo administración pública.

Pocas semanas después del congelamiento, las autoridades comenzaron a acelerar el descongelamiento de los depósitos en cuentas corrientes y de ahorros, con la esperanza de restablecer con mayor rapidez las operaciones normales de los bancos. También establecieron un esquema mediante el cual los depósitos a plazo podían convertirse en "Certificados de Depósito Reprogramados" para ser negociados, mantenidos o utilizados a la par para el pago de préstamos bancarios. Pero el descongelamiento produjo retiros de depósitos. Entre abril y diciembre se descongelaron 465 millones de dólares en cuentas corrientes y de ahorros (tanto en bancos locales como offshore), lo que representaba cerca del 3,1% del PIB de 1999 y cerca del 16% de la oferta monetaria de finales de junio. Alrededor de un tercio de este monto se retiró del sistema bancario. Esto contribuyó a la fuga de capitales y renovó la presión sobre el tipo de cambio. En noviembre de 1999, el Tribunal Constitucional decretó la inconstitucionalidad del congelamiento y ordenó su derogatoria. Esto aumentó la presión sobre el gobierno para acelerar el proceso de descongelamiento.

El Banco Central encontró que no tenía otra opción que otorgar a los bancos créditos de liquidez para que éstos pudieran cubrir los retiros de depósitos. Entre diciembre de 1998 y 1999, el Tesoro emitió bonos por casi 1.600 mi-

llones de dólares (cerca de 11% del PIB de 1999) para recapitalizar a los bancos que se habían mantenido operativos y para financiar el pago de la garantía de depósitos en los bancos que fueron cerrados. Los bancos utilizaron gran parte del apoyo recibido para hacer operaciones de recompra o de redescuento con el Banco Central. Como consecuencia, el Banco Central adquirió cerca de 1.200 millones de dólares en estos bonos. La base monetaria creció en 136% durante 1999 (con tasas de crecimiento de 101% y 522% en el tercer y cuarto trimestre respectivamente). Las operaciones de liquidez generaron casi todo este crecimiento. Es más, la expansión monetaria hubiera sido aun mayor de no ser por las operaciones de absorción de liquidez llevadas a cabo por el Banco Central a través de la emisión de sus propios bonos. Unos pocos bancos más saludables que compraron estos papeles se beneficiaron de un impacto de imagen que atrajo a los depositantes. En realidad estos bancos le prestaron sus recursos al Banco Central para que los canalice en préstamos de liquidez.

Los precios de exportación del petróleo y los ingresos se recuperaron a lo largo de 1999; y, a pesar de que los precios de las exportaciones no petroleras comenzaron a caer (26), la recesión, la depreciación del tipo de cambio y la imposibilidad de acceder al crédito bancario, se combinaron para reducir a la mitad las importaciones de mercancías. Como consecuencia, la cuenta corriente pasó de un déficit de 11% del PIB en 1998 a un superávit de cerca de 6% del PIB en 1999 (ver gráfico 2.12), lo que significó un ajuste brutal -- alcanzado, como se señaló anteriormente, a un gran costo social y humano. Por su parte, el déficit global del sector público alcanzó el 6% del PIB, cercano al del año anterior; pues los mayores ingresos por exportaciones petroleras se compensaron con menores ingresos por impuestos, mayores tasas de interés en la deuda pública y menores ingresos por venta interna de combustibles. La principal razón por la que se redujo el ingreso por venta interna de combustibles es que en julio de 1999 el presidente acordó congelar estos precios por un año, para poner fin a un paro del sector del transporte. El superávit primario se incrementó a 3,2% del PIB luego de un déficit del 0,7% en 1998. Como se analizó en la sección A de la Parte 3 anteriormente, a excepción de 1998 el SPNF tuvo superávits primarios cada año desde 1994. A pesar de la contracción generada y de la presión en el gasto social (el cual se ha reducido en términos reales durante la última década), los gobiernos de turno estaban forzados a generar estos superávits para cubrir el inmenso servicio de la deuda.

A la crisis ecuatoriana se añadió una dimensión adicional en agosto de 1999 cuando el gobierno, bajo intensa presión fiscal a pesar de los crecientes precios del petróleo, decidió no cumplir con un pago de intereses de los bonos Brady y convocó a los tenedores para discutir medidas de alivio. (El FMI apoyó a las autoridades, dentro de su política de que los acreedores privados asumieran los

costos de la suspensión de pagos). Durante el período de treinta días previo a que los contratos de los bonos permitieran que los acreedores tomaran acciones legales, el gobierno trató infructuosamente de convencer a los tenedores de los bonos para iniciar negociaciones.

Al terminar el mes de septiembre, el gobierno anunció que pagaría intereses sólo a los tenedores de bonos no colateralizados e invitó al resto de tenedores a hacer uso de los colaterales. Sin embargo, éstos últimos consideraron que era injusto que se diera un trato preferencial a los tenedores de bonos no colateralizados y decidieron declarar de plazo vencido la deuda. Esto activó las cláusulas de vencimiento cruzado que condujeron en la práctica a una moratoria general de Ecuador en toda su deuda pública externa denominada en bonos (6.500 millones de dólares, cerca de la mitad de toda la deuda pública externa). En los meses siguientes, las autoridades lograron iniciar conversaciones con un grupo de representantes de los tenedores de bonos, pero no se consiguieron avances significativos (aunque los tenedores sí detuvieron sus acciones legales). Como su propia reputación hubiera estado en peligro si recomendaban cualquier acuerdo a los demás tenedores, era complicado para los representantes llegar a un acuerdo (27).

Aun antes del inicio de la crisis, los gobiernos ecuatorianos habían buscado el apoyo de organismos multilaterales, tratando de concretar programas con el FMI y apoyo coordinado del Banco Mundial, BID y la Corporación Andina de Fomento (CAF). El gobierno de Mahuad comenzó las negociaciones con el FMI apenas llegó al poder, en agosto de 1998. Estas negociaciones se interrumpieron a finales de 1998, con la eliminación del impuesto a la renta, pero se reanudaron a inicios de 1999 y se volvieron crecientemente urgentes a medida que la crisis se hacía más profunda. En abril de 1999, los cuatro organismos se comprometieron públicamente a ayudar a desarrollar y apoyar una estrategia para el sector bancario, en base a los resultados de las auditorías. A lo largo de lo que quedaba del año 1999, el FMI, Banco Mundial, BID y la CAF trabajaron de cerca con las autoridades, concentrados en la reforma y reestructuración del sector bancario. Sin embargo, el gobierno y el FMI no pudieron llegar a un acuerdo durante 1999. Estuvieron cerca de hacerlo en varias ocasiones, llegando incluso a firmar una Carta de Intención para un programa stand-by en septiembre de 1999; pero la reforma tributaria que el Congreso aprobó el mes siguiente quedó corta frente a las exigencias de la Carta de Intención (28).

A finales de 1999, casi la totalidad de los depósitos en cuenta corriente y ahorros habían sido descongelados. Los depósitos a plazo debían comenzar a ser descongelados en marzo del año 2000, pero para fines de 1999 las autoridades llegaron a la conclusión que debían prolongar su congelamiento de alguna manera, porque el stock de estos era excesivamente alto. A pesar de que los ban-

cos se esforzaron para construir reservas de liquidez, era claro que solo tendrían una parte de los recursos que necesitaban para cubrir el retiro de depósitos.

Los bancos locales y offshore tenían cerca de 2.200 millones de dólares en depósitos a plazo, que debían ser descongelados entre marzo y junio del año 2000. Los retiros a gran escala, de acuerdo al razonamiento de las autoridades, podían producir la caída de nuevos bancos, contagiando a todo el sistema, y obligar al Banco Central a crear moneda, intensificando la depreciación del tipo de cambio, la inflación y la fuga de capitales. En consecuencia, las autoridades comenzaron a analizar esquemas para una devolución parcial en bonos del Tesoro o certificados bancarios de mayor plazo.

Para noviembre de 1999, la expansión monetaria junto con el creciente retiro de depósitos nuevamente generó fuertes presiones en el tipo de cambio y en los precios. A finales de noviembre, una nueva administración del Banco Central anunció que contraería la política monetaria y suspendería las inyecciones de liquidez necesarias para prevenir más caídas de bancos. Este cambio de política provocó que las tasas de interés interbancarias se elevaran a cifras de tres dígitos. Desafortunadamente, la nueva política se reveló inviable. Dentro de los esfuerzos realizados a lo largo del año para absorber la liquidez, el Banco Central había emitido gran cantidad de papeles de corto plazo con altas tasas de interés. La política monetaria contractiva del Banco Central produjo un resultado perverso: a medida que incrementaba las tasas de interés, el mismo Banco Central tenía que pagar mayores costos financieros y, al hacerlo creaba más dinero. Era sintomático del estado de avance de la crisis que las autoridades monetarias habían perdido la capacidad de controlar la oferta monetaria, el tipo de cambio y la inflación. Con el sucre depreciándose fuertemente cada día, la única alternativa a la dolarización era, con toda claridad, la hiperinflación, la cual hubiera terminado de todas formas en dolarización. En retrospectiva, más que haber "escogido" la dolarización, el Ecuador cayó en ella.

5. Conclusión: Causas fundamentales de la crisis predolarización en Ecuador

Del recuento de los eventos que se ha presentado en esta sección no hay duda que las "causas" de la crisis fueron mucho más profundas que los choques que la dispararon. Los problemas estructurales que con claridad afectaron la evolución de la crisis incluyeron (a) dependencia fiscal en los volátiles ingresos petroleros, (b) alta volatilidad de las actividades productivas en el Ecuador que elevaron el riesgo del sistema bancario, (c) vulnerabilidad de los deudores de los bancos a la depreciación del tipo de cambio, (d) inadecuada supervisión bancaria (e) una inmensa deuda pública, (f) fragmentación política, (g) una débil adminis-

tración pública y (h) la tendencia gubernamental de mantener subsidios a la energía. La deuda pública, al igual que otras distorsiones sectoriales, se originaron a su vez en la economía petrolera en los años setenta.

En retrospectiva, existieron cuatro razones fundamentales, interrelacionadas entre sí, por las cuales los choques de 1998 causaron un daño tan grave al sistema bancario y a la economía en general. En primer lugar, las cuentas externas, el sector público y el sistema bancario eran extremadamente sensibles a los choques. En segundo lugar, el sector público había acumulado una gran cantidad de deuda externa, y los esfuerzos realizados por las autoridades durante los años ochenta y noventa para evitar que este problema creciera condujeron a la economía hacia una etapa de bajo crecimiento, que la dejó debilitada. La depreciación continua del tipo de cambio provocó la dolarización parcial de la economía, que es la tercera razón por la que la crisis fue tan devastadora. La dolarización parcial implicaba que la depreciación del tipo de cambio forzaba un crecimiento de la oferta monetaria y afectaba los estados financieros de los deudores en dólares que no tenían ingresos en esa moneda y, en consecuencia, los estados financieros de sus acreedores bancarios.

Finalmente, el sistema de gobierno de Ecuador, su estructura política y administrativa carecía de los medios esenciales para enfrentar la crisis. El sistema político funcionaba más para reconciliar intereses, en particular intereses regionales, que para actuar con decisión a favor del más amplio interés nacional. Las principales instituciones de la administración pública eran muy débiles, tanto en sentido legal como técnico, para lidiar de manera efectiva con la crisis a medida que esta se desarrollaba. En este contexto, los choques generaron un proceso dinámico que no pudo ser detenido hasta que la hiperinflación se volvió inminente.

Las razones más profundas por las que la economía y los sistemas de gobierno adoptaron éstas características se encuentran en la historia y la geografía del Ecuador. La rivalidad regional ayuda a explicar la debilidad de los gobiernos y la administración pública; y por qué estos han permanecido enfocados y restringidos a la reconciliación de intereses. Con seguridad, muchas naciones tienen intereses regionales que compiten entre sí. Lo que hace de Ecuador un caso distinto es que tiene dos regiones principales, más o menos balanceadas. Si el Ecuador tuviera un número mayor de regiones (como por ejemplo Colombia), o si una de ellas fuera la que dominara (como el caso de Lima en Perú), hubiera sido posible desarrollar un gobierno central más fuerte.

La debilidad de los sistemas centrales políticos y administrativos explica varias características de las decisiones gubernamentales durante la crisis; pues no contaba con la base política suficiente que le permitiera asegurar la aprobación

de legislación esencial, no tenía la autoridad ejecutiva para implementar sus propias decisiones, las instituciones administrativas no contaban con la autoridad y la capacidad de cumplir plenamente sus funciones y la necesidad de reconciliar intereses y alcanzar permanentemente acuerdos afectó la consistencia y efectividad de decisiones políticas y administrativas cruciales.

Al mismo tiempo, la geografía del Ecuador provoca consecuencias fundamentales dentro de su vulnerabilidad económica. El país está expuesto, entre otras cosas, a terremotos, volcanes, el fenómeno de El Niño y sequías. Además, es un caso típico de dependencia de exportaciones primarias, habiendo pasado por ciclos que incluyen cacao, banano y más recientemente petróleo. El ciclo del petróleo ha sido particularmente decepcionante, porque se esperaba que estos ingresos elevarían considerablemente los estándares de vida. Al final, el ingreso petrolero solo parece haber complicado al país con un inmenso peso de la deuda y haberlo conducido hacia un prolongado período de bajo crecimiento.

Una importante lección que surge de la experiencia ecuatoriana se refiere a los peligros de la repetida depreciación del tipo de cambio. Como es obvio, una depreciación repetida hace indeseable mantener la moneda local. Apenas pudieron, las personas empezaron a trasladar su riqueza a dólares, lo cual redujo la "base en sucres" sobre la cual podía operar la política monetaria y de tipo de cambio. Elevar las tasas de interés en sucres para contrarrestar la aversión a la moneda local fue finalmente inútil y, en última instancia, sólo premió con la emisión de mas sucres a quienes mantenían en su poder moneda local. Una vez que la crisis comenzó y la depreciación se intensificó, la política monetaria y de tipo de cambio se volvieron impotentes. La dolarización entonces fue simplemente el reconocimiento formal de esta realidad.

La experiencia de la crisis también ofrece lecciones sobre la independencia del Banco Central. La nueva constitución que entró en vigor en agosto de 1998 introdujo la independencia del Banco Central. Sin embargo, en marzo de 1999 el gobierno desestimó la opinión de la entidad y decretó el feriado bancario y el congelamiento de depósitos, lo que provocó la renuncia de su presidente y algunos de sus directores. El Banco Central permaneció sin presidente hasta mediados de 1999, durante los momentos cruciales que siguieron al congelamiento. En noviembre de 1999, cuando una nueva administración del Banco Central decidió contraer la política monetaria, algunos funcionarios del gobierno lo cuestionaron, pero respetaron su independencia. No obstante, en enero del año 2000, con el tipo de cambio depreciándose agudamente, el gobierno anunció la dolarización a pesar de la oposición del Banco Central. Su presidente y varios directores renunciaron. Una lección que deja estos eventos es que la independencia del Banco Central es difícil de mantener bajo las presiones de una crisis severa (29). No

menos importante, en la práctica la independencia del Banco Central implica más que la capacidad de sus directores de ignorar los deseos ministeriales. Debido al avance de la dolarización espontánea de la economía y porque los intentos por esterilizar la expansión monetaria a lo largo de 1999 condujeron a una fuerte emisión de papeles de corto plazo, de hecho descapitalizando a la institución, el Banco Central simplemente perdió la capacidad de ejercer una política monetaria y de tipo de cambio. Cuando esto sucedió, la "independencia" de los directores dejó de tener relevancia en la práctica.

Tabla 2A.1 Ecuador: Indicadores anuales macroeconómicos seleccionados 1991-2000

	1991/4 prom.	1995	Histórico 1996	1997	1998	Estimado 1999	2000	2001
Tasas de crecimiento (porcentaje)								
PIB a precios de mercado	3.7	2.4	1.8	3.6	0.5	-7.3	2.3	3.4
Población	2.3	2.1	2.1	2.1	1.9	2	1.9	1.9
PIB per cápita	1.5	0.2	-0.3	1.6	-1.4	-9.1	0.4	1.4
Precios al consumidor	43.9	22.9	24.4	30.6	43.4	60.7	91	23
Tipo de cambio efectivo real (1990=100; + = depreciación)	86.9	80	75.9	74.5	102.4	116.2	84.1	0
Cuentas Nacionales (Porcentaje del PIB)								
Formación Bruta de Capital Fijo	19.5	18.6	17.8	19	21	14.8	16.2	18.5
Ahorro Nacional	16.9	14.6	17.7	16.6	13.7	22.6	24	14.3
Ahorro Externo (déficit de cuenta corriente)	4	4.1	-0.4	3.6	11	-7	-0.7	4.2
Brecha de recursos	2.3	1.1	7.1	1	-6.7	8.6	5.1	-0.1
Consumo real no gubernamental per cápita (1998=100)	96.1	102.5	90.7	96.9	100	84.6	80.5	94.6
Superávit del SPNF								
Porcentaje del PIB	-0.3	-1.5	-3.2	-2.7	-5.7	-3.3	0.4	3.5
Ingresos totales	21.7	29.3	23.3	23.1	20.3	17.2	27.8	44.2
Petroleros	8.4	9.6	8.8	6.7	4.6	5.3	9.6	8.4
No petroleros	13.3	19.6	14.5	16.5	15.7	11.8	18.2	35.7
Superávit operativo de las empresas públicas	2.9	4	2.6	1.6	0.1	0.7	1.1	0.5
Gasto total	-25	-34.7	-29.1	-27.4	-26	-21.1	-28.5	-41.1
Gasto corriente	-18.1	-26.1	-21	-20.8	-20.2	-16	-22.8	-30.1
Sueldos y salarios	-7.1	-10.3	-8.3	-8.1	-8.6	-5	-5.6	-9.5
Intereses	-4.7	-5.7	-4.6	-5.2	-5	-6	-7.7	-6.9
Externos	-4.2	-4.8	-3.7	-3.9	-3.8	-4.2	-6.2	-4.8
Internos	-0.5	-0.8	-1	-1.3	-1.2	-1.8	-1.5	-2.2
Otro gasto corriente	-6.3	-10.2	-8.1	-7.5	-6.6	-5	-9.5	-13.7
Gasto de capital	-6.9	-8.6	-8.1	-6.6	-5.8	-5.1	-5.7	-11
del cual, formación de capital	-6.4	-7.2	-7.1	-6.5	-5.8	-5	-5.7	-7.2
Balance Primario (superávit + intereses)	4.4	4.2	1.5	2.6	-0.7	2.7	8.1	10.4
Ahorro (ingreso total - gasto corriente)	6.6	7.1	4.9	3.9	0.2	1.8	6.1	14.5

Cuentas Externas (Millones de dólares)								
Superávit de cuenta corriente	-546.8	-735	84	-714	-2166	9.59	90.4	-822.1
Comercio de mercancías	704	354	1193	598	-990	1667	1525.7	1163.
Exportación de mercancías	3215.3	4411	4873	5264	4208	4453	4926.6	4673.
Importación de mercancías (FOB)	2511.3	-4057.00	-3680	-4666	-5198	-2786	-3401	-3509
Pago neto a los factores	-1225	-1191	-1043	-1070	-1227	-1317	-1725	-1931
Otros de cuenta corriente	-25.8	102	-66	-242	51	609	289.7	-54.4
Superávit de la cuenta de capital	1369.3	-82.2	-1762	-55.2	2464.6	-2973.4	795.1	-1347
Errores y omisiones	29.3	1336	1343	477	353	2024	0	0
Variación en las reservas internacionales netas (+ = incremento)	851.8	519	-335	-292.2	651.6	9.6	885.5	-2170
Deuda externa total (Millones de dólares)	13493.3	13992	14615	14984.7	15951.5	15716.4	13692.4	16730
Pública y públicamente garantizada (Millones de dólares)	10077.3	12067	12444	12376	13089	13555.7	11366.3	14116
(porcentaje del PIB)	73.9	87.3	69.4	65	66.2	68.7	83	103.7
Servicio de deuda en términos del sector público (Millones de dólares)	843.3	1286	1065	1718	1398	2042.1	15557.3	1680.
(porcentaje de exportaciones de mercancías y servicios sin renta)	22.1	16	22.5	17.5	34.3	26.6	34.5	28
Interés pagado	380.8	574	572	712	755	917.4	627.5	727.4
Interés pagado en bonos externos	0	147	241	250	349	390.8	140	150.2
Repagos (Millones de dólares)	462.5	712	493	1006	643	1124.7	929.8	952.9
Producto Interno Bruto (Millones de dólares)	13829.6	17939.4	19039.8	19768.5	19722.6	136689	13607	19764

Fuente: Banco Central del Ecuador, FMI y Banco Mundial

Tabla 2A. 2a Ecuador: Indicadores macroeconómicos mensuales seleccionados, 1998

	97 Dic	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	98 Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic
Tipo de cambio (pd. prom.: sucres por dólares)	4391.1	4498	4537.2	4661.6	4961.9	5152	5236.5	5304.4	5431.4	5899.4	6642.2	6442.4	6595.9
Tipo de cambio efectivo real (1990=100; + = depreciación)	75	73.3	70.9	70.8	72.2	73.9	72.5	72.8	73.2	76.3	82	77.6	79
Inflación anual (porcentaje)	25.1	60.7	70	38.1	67.9	22.8	41.4	9.8	17	80.2	112.9	27.5	9.3
Tasas de interés referenciales (porcentaje anual)													
Pasivos de bancos comerciales en sucres	31.5	33.6	34.4	34.8	36.8	39.8	40.8	43	43.4	43.9	46.7	49.1	49.2
Activos de bancos comerciales en sucres	39	41.3	40.6	42	43.7	44.1	48.6	52	53	54.3	60.3	61.8	61.4
Pasivos de bancos comerciales en dólares	8.7	8.6	9.2	9.3	9.2	9.6	10.1	9.8	10.1	9.8	10.7	11.4	10.9
Pasivos de bancos comerciales en sucres	12.1	12.7	12	12.7	14.2	12	12.6	12.9	11	13.2	16.3	15.1	15.9
Promedio las tasas interbancarias en sucres (promedio anual)	25.1	60.7	70	38.1	67.9	22.8	41.4	9.8	17	80.2	112.9	27.5	9.3
Tasa de crecimiento anualizada de la base monetaria (porcentaje)	107.3	-53.2	8.3	-2.5	179.9	-14.7	-38.2	53	-26.1	-22.6	325.3	13	1948.9
Tasa de crecimiento de la oferta monetaria (porcentaje)	52037.7	133	146.8	77.6	60.5	167	124.3	108.5	94.4	131.8	189.7	137.4	142.1
Índice coyuntural del Banco Central para la actividad económica IDEAC (1990=100)	225.5	152.8	168.7	198.6	153.9	224.4	220.6	205	170.2	180.9	160.2	177.6	146.1
Índice bursátil nacional ECUINDEX (a fin de mes)	3121.6	3111.2	3137.7	3102.9	3127.2	3083.1	3054.4	3087.8	3118	3082.7	3072	3046.2	3059.6
Balanza comercial (Millones de dólares)	20	-20	53.7	-78.6	-42.4	-67	-109.3	-185.9	-86.8	-147.6	-123.8	-22.5	-76.7
Exportaciones de mercancías (Millones de dólares FOB)	416.5	386.7	381.6	391.2	384.3	373.8	338.6	311.2	321.7	332.1	338.5	318.5	324.7
Importaciones de mercancías (Millones de dólares FOB)	-396.5	-406.7	-327.8	-469.8	-426.7	-440.8	-447.9	-497.1	-408.5	-479.7	-462.3	-341	-401.4
Precio promedio de exportación de petróleo (Dólares por barril)	13.6	12	10.6	9.5	9.4	8.8	8.3	8.6	8.2	10.2	9.8	8.2	7
Reservas internacionales brutas menos oro (Millones de dólares)	2092.8	1941.3	1980.8	1960.8	2058.2	1879.7	1828.7	2037.9	1816.9	1567.8	1598.1	1664.6	1619.7
Bonos Brady (par)	55.5	54.3	55.3	55	53.3	54.3	54.1	54.4	41	42.5	45	50.5	44.5

Fuente: Banco Central del Ecuador y FMI

Tabla 2A. 2b Ecuador: Indicadores macroeconómicos mensuales seleccionados, 1999

	98											99	
	Dic	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic
Tipo de cambio (pd. prom.; sucres por dólares)	6595.9	7133.1	7807.3	10754.3	9430	8969	10923.2	11723	11197.2	12118.5	15656.8	17525.5	18205.8
Tipo de cambio efectivo real (1990= 100; + = depreciación)	79	82.2	86.4	104.4	87.5	82.3	98	101.9	97.9	104.7	130.4	137.1	135.2
Inflación anual (porcentaje)	9.3	45.7	37.2	356.5	91	11	23.7	43.4	6.6	23.2	63.3	110.1	91.8
Tasas de interés referenciales (porcentaje anual)													
Pasivos de bancos comerciales en sucres	49.2	50	53.4	53.9	50.2	49.2	47.8	48.4	47.6	45.5	43.8	43.6	46.5
Activos de bancos comerciales en sucres	61.4	61.7	67.5	66.7	63.2	67.9	68.2	60.8	64.8	62.5	61.7	61.6	68.3
Pasivos de bancos comerciales en dólares	10.9	10.9	11.6	11.6	11.8	10.5	10	9.6	10.2	9.1	8.3	8.5	9
Pasivos de bancos comerciales en sucres	15.9	16.4	15.9	16.3	16.4	16.1	17.2	16.5	15.6	15.9	16.4	16.3	16.6
Promedio las tasas interbancarias en sucres (promedio anual)	9.3	45.7	37.2	356.5	91	11	23.7	43.4	6.6	23.2	63.3	110.1	91.8
Tasa de crecimiento anualizada de la base monetaria (porcentaje)	1948.9	-20.3	22.1	656.7	48.1	65.2	-16.2	285.4	-68.3	562.4	259.4	34.9	4863.5
Tasa de crecimiento de la oferta monetaria (porcentaje)	142.1	21.2	174.5	162	152.5	123.2	96.4	114.2	155.8	100.5	110.7	108.9	93.4
Índice coyuntural del Banco Central para la actividad económica IDEAC (1990=100)	146.1	188.2	150	193.5	191.3	191.2	168.4	215.5	189	179.9	177.1	167	183.6
Índice bursátil nacional ECUINDEX (a fin de mes)	3059.6	3037.5	3048.8	3072.9	3010.2	2973.6	2975.6	2983.5	2985.6	2988.9	3091.1	3088	3132.9
Balanza comercial (Millones de dólares)	-76.7	-30.4	39	130.4	180.5	200.9	181.7	165.2	173.5	175.4	184.5	154.9	58.5
Exportaciones de mercancías (Millones de dólares)	324.7	312.4	301.7	386.7	370.8	382.1	384.1	385	369.8	392.1	411.2	281.6	393.5
Importaciones de mercancías (Millones de dólares FOB)	-401.4	-342.8	-262.7	-256.3	-190.3	-181.2	-182.4	-219.7	-196.3	-216.7	-226.8	-226.7	-235
Precio promedio de exportación de petróleo (Dólares por barril)	7	7.8	7.4	10.4	13.4	13.7	14	15.8	17	19.6	19	21.9	22.3
Reservas internacionales brutas menos oro (Millones de dólares)	1619.7	1723.7	1557.2	1481.9	1527.7	1622.2	1580.3	1565.9	1648.2	1824.3	1694.5	1591.9	1642.4
Bonos Brady (par)	44.5	42.5	40.5	40.5	43	39.5	39.3	37.5	32	30.5	32.1	53.1	34.3

Fuente: Banco Central del Ecuador y FMI

Tabla 2A.3 Ecuador: Cuentas de ingresos nacionales

	Promedio de 5 años							1996	1997	1998	1999	2000
	1966/ 1970	1971/ 1975	1976/ 1980	1981/ 1985	1986/ 1990	1991/ 1995	1996/ 2000					
Tasa de crecimiento anual del PIB a precios de 1975	4.4	11.6	6.5	2.2	2.2	3.5	0.2	2	3.4	0.4	-7.3	2.3
Población	3	3	2.9	2.7	2.4	2.3	1.9	2	2	1.9	1.9	1.9
PIB real per cápita	1.4	8.4	3.5	-0.5	-0.2	1.2	1.7	0	1.4	-1.5	-9	0.4
Deflactor del PIB	6.4	13.2	14.8	28.2	47.2	36.9	51.7	29.4	25.9	35.4	62	105.9
Gasto Nacional (Porcentaje del PIB a precios corrientes)												
Gasto	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Consumo	87.2	79.9	75.9	76.7	80.3	77.5	76.8	75.6	78.8	82	75.8	71.6
No gubernamental	77.8	68.3	61.9	63.8	69.4	8.9	11	11.8	11.6	11.7	10.4	9.5
Gubernamental	9.5	11.5	14	12.9	10.9	68.6	65.8	63.9	67.2	70.4	65.5	62.1
Inversión	17.3	22.4	26	20.3	26	20.4	18.4	17.3	20.2	24.7	12.9	16.8
FBKF	14.5	19.7	23.9	18.6	20.4	19.3	17.8	17.8	19	21	14.8	16.2
No gubernamental	9.6	14.4	17.8	13	15.1	15.7	14.9	14.5	15.8	17.1	8	19
Gubernamental	4.8	5.4	6.1	5.6	5.3	3.6	2.9	3.2	3.3	3.9	6.9	-2.8
Variación de existencia	2.8	2.7	2.2	1.7	0.3	1.2	0.6	-0.5	1.1	3.7	-1.9	0.6
Balanza de recursos	-4.5	-2.2	-1.9	3	-0.9	2	4.8	7.1	1	-6.7	11.2	11.6
Exportaciones de bienes y servicios (sin renta)	14.7	24.2	24.6	23.8	27.5	29.1	33.1	30.5	30	25.3	37.1	42.4
Importaciones de bienes y mercancías (sin renta)	-19.2	-26.5	-26.5	-20.8	-28.4	27.1	-28.2	-23.4	-29	-32	-25.8	-30.8
Flujos de ahorro (porcentaje del PIB)												
Ahorro nacional bruto	13.1	23.4	27.3	30.3	26.2	27.3	29.2	29.9	26.1	22.2	28.4	39.4
Ahorro doméstico bruto	12.8	20.1	24.1	23.3	19.7	22.5	23.2	24.4	21.2	18	24.2	28.4
Factores externos netos y recibos de transferencias	-0.3	-3.2	-3.2	-7	-6.5	-4.8	-6	-5.5	-4.9	-4.3	-4.2	-11
Ahorro externo (déficit de cuenta corriente)	4.8	5.5	5.2	4	7.4	2.8	1.1	-1.5	40	11	-7	-0.7
Brecha de recursos (Importaciones menos exportaciones)	4.5	2.2	1.9	-3	0.9	-2	-4.8	-7.1	-1	6.7	-11.2	-11.6
Pagos externos netos por factores y transferencias	0.3	3.2	3.2	7	6.5	4.8	6	5.5	4.9	4.3	4.2	11
Producto Interno Bruto (Millones de dólares)	1505.8	2797.1	8143.5	13888.8	10462.9	14651.5	17342.5	19039.8	19768.6	19722.6	14580.9	13600.9

Fuente: Banco Central del Ecuador

Tabla 2A.5 Ecuador: Cuentas de la Balanza de Pagos (Millones de dólares)

	1976/ 1980	1981/ 1985	1986/ 1990	1991/ 1995	1996	1997	1998	1999	2000
Superávit de la Cuenta Corriente	-465.6	-498.4	-704.8	-584.4	84	-714	-2166	959	90.4
Superávit de la balanza comercial de los servicios nonfactor	-174.1	430.5	395	486.6	837	-35	-1715	1175	697.9
Balanza comercial	91.3	717.8	563.4	634	1193	598	-990	1167	1525.7
Exportaciones de bienes	1781.5	2545.6	2308	3454.4	4873	5264	4208	4453	4926.6
Importaciones de bienes	-1690.2	-1827.8	-1737.4	-2820.4	-3680	-4666	-5198	-2786	-3401
Balanza de servicios (sin renta)	-265.4	-287.3	-168.4	-147.4	-356	-633	-725	-492	-827.8
Balanza de servicios	-324.5	-962.7	-1195.4	-1218.2	-1043	-1070	-1227	-1317	-1725
Ingresos	44.4	41.3	22.4	43.8	77	102	82	49	75
Pagos	-368.9	-1003.9	-1217.8	-1262	-1120	-1172	-1309	-1366	-1800
Transferencias corrientes	33	33.8	95.6	147.2	290	391	776	1101	1117.5
Superávit de la Cuenta de Capital	607	-1774	-2132.8	-867.8	1242	1288.2	1706.4	1055.6	-913.7
Cuentas de inversión	607	-723.4	-680	89.8	491	625	814	690	722
Otros flujos financieros	0	-1050.6	-1452.8	-957.6	751	663	892.4	365.6	-1635.7
Errores y omisiones	-15	33.6	-70.2	-290.7	-1343	-477	-353	-2024	0
Balance Global	126.4	-2238.9	-2907.8	-1742.9	-17	97.2	-812.6	-9.4	-823.3
Reservas totales menos oro	694.2	582.1	582.4	1328.9	1858.5	2092.8	1619.7	1642.4	946.9

Fuente: FMI

Tabla 2A6. Ecuador: Deuda externa a final de año (Millones de dólares)

	1975	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total de Deuda	N/A	5998	9082	12110	13992	14495	14918	15668	15175	12482
Deuda a plazo	710	4423	7713	10296	12680	12909	12849	13369	13690	11059
Deuda a plazo excluyendo FMI	710	4423	7353	10031	12507	12764	12716	13299	13690	10912
Pública y públicamente garantizada	436	3301	7198	9867	12067	12444	12376	13089	13616	10846
Acreeedores oficiales	236	1325	1800	4065	5260	5116	4842	5234	5439	5210
Multilaterales	103	323	823	2127	2999	2911	2809	3164	3257	3030
Concesionales	N/A	114	288	451	647	654	639	634	0	0
No concesionales	N/A	209	535	1676	2352	2257	2170	2530	3257	3030
Bilaterales	133	1002	977	1938	2261	2205	2033	2070	2181	2180
Concesionales	N/A	188	172	468	1159	1124	1145	1300	0	0
No concesionales	N/A	814	805	1470	1102	991	888	770	2181	2180
Acreeedores privados	200	1976	5398	5802	6807	7328	7534	7855	8177	5636
Bonos	0	55	0	0	5999	6013	5834	6325	6363	3920
Bancos comerciales y otras fuentes privadas	200	1921	5398	5802	808	1315	1700	1530	1814	1716
Privada no garantizada	274	1122	155	164	440	320	340	210	74	66
Uso del crédito del FMI	0	0	360	265	173	145	133	70	0	148
Deuda a corto plazo	N/A	1575	1369	1814	1312	1586	2069	2299	1486	1423
Atrasos en el pago de intereses	0	0	56	1523	12	77	84	85	0	0
Otras deuda a corto plazo	N/A	1575	1313	291	1300	1509	1985	2314	1486	1423
PIB (Millones de dólares)	4310	11733	15957	10686	17939	19040	19769	19723	13689	13607

Fuente: Cueros Mundiales de Deuda (Banco Mundial)

Tabla 2A.7 Ecuador: Agregados monetarios y de bancos comerciales a final de año (Porcentaje del PIB) 1987-1999

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Agregados monetarios													
Oferta de dinero (M2)	23.5	20.7	17.6	18.2	19.2	19.1	20.6	24.3	27.3	29.8	30.9	33	40.7
Medios de pago (M1)	12.2	11.2	9	8.7	8.5	7.7	8.2	8.3	7.5	7.7	7.6	7.6	9.5
Moneda en circulación	4.1	4.1	3.4	3.3	3.1	3	3.1	3	3	3.1	3	3.2	5.6
Depósitos monetarios en moneda local	8.1	7.1	5.6	5.4	5.4	4.7	5.1	5.3	4.5	4.6	4.6	4.3	3.9
Base Monetaria (M0)	7.5	7.3	6.1	6.2	6	6	5.9	5.1	5.2	5	5.1	5.3	8.3
Emisión monetaria del Banco Central	4.5	4.4	3.7	3.6	3.5	3.4	3.4	3.5	3.5	3.8	3.7	3.9	6.5
Emisión monetaria de otras entidades	3.1	2.9	2.4	2.6	2.6	2.6	2.5	1.6	1.7	1.2	1.4	1.4	1.8
Cuasidinero	11.3	9.5	8.6	9.5	10.7	11.3	12.4	16	19.9	22.1	23.3	25.4	31.3
Cuasidinero en moneda local	10.6	8.7	7.7	8.8	9.9	10.1	10.9	13.5	15.1	15.9	14.7	14	12
Cuasidinero en moneda extranjera	0.7	0.8	0.8	0.7	0.8	1.2	1.6	2.5	4.8	6.2	8.6	11.4	19.3
Bancos comerciales (solo oficinas locales)													
Depósitos	20.4	25	38.3	66.7	58.4	38.1							
En moneda local	18	15.1	12.9	13.8	14.5	14.1	15	17.9	18.4	19.7	18.3	16.6	14.1
En moneda extranjera	2.5	6.6	18.6	48.4	41.8	24							
Crédito	18	12.3	10.1	9.2	10.5	11.1	15.5	23.4	36	39	83.4	73.4	35.1
En moneda local	18	12.2	9.8	9	9.9	9.8	11.8	15.5	17.5	15.6	14.7	10.9	3.4
de los cuales en atrasos	1.6	1.2	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	1	1.7	1.4	1.4	3.8
En moneda extranjera	0	0.1	0.4	0.3	0.6	1.4	3.7	7.9	18.5	23.4	68.7	62.4	31.7
de los cuales en atrasos	0	0	0.1	0.1	0.2	0.6	1.7	3.8	9.3	1.4	3.1	4.9	17.1
Producto Interno Bruto													
En miles de millones de sucres	1795	3020	5170	8204	12296	19414	27451	36478	46005	60727	79040	107421	162184
En dólares estadounidenses	10527	10012	9823	10686	11752	12656	14304	16606	17939	19040	19770	19723	14656
Porcentaje en moneda extranjera													
Cuasidinero	6.6	8.2	9.8	7.5	7.6	10.9	12.6	15.7	24.3	28.1	36.9	44.9	61.7
Depósitos de bancos comerciales	12.3	26.4	48.7	72.6	71.5	62.9							
Crédito de bancos comerciales	0.2	0.4	3.7	3.2	5.5	12.2	23.7	33.6	51.5	60	82.4	85.1	90.2

Fuente: Banco Central del Ecuador

Notas

1. El orden en el que estos temas son presentados permite que estas secciones resuman la historia del Ecuador en una secuencia cronológica hasta mediados de los años noventa.
2. Esta sección se basa en Dobronsky y Segarra, 1999, y la Biblioteca del Congreso, 1989.
3. El penúltimo Inca residió principalmente en Quito, una década antes de la conquista española, haciendo de Quito la segunda ciudad del Imperio. Lo que es ahora la Sierra era entonces el principal campo de batalla para la guerra de sucesión, justo antes de la llegada de los españoles.
4. Un hecho crucial en la lucha por la independencia de España, la Batalla de Pichincha, se llevó a cabo a las faldas de ese volcán cerca de Quito.
5. Aun después de la Independencia, a los indígenas del Ecuador que representaban, dependiendo del punto de vista, la mitad o más de la población del país no se les permitía participar en los procesos políticos. En la Sierra, algunos estaban vinculados con los latifundios a través de relaciones más o menos feudales que se mantuvieron hasta parte del siglo veinte. Algunos grupos indígenas habían vivido en comunidades auto gobernadas. Sin embargo, a lo largo del siglo veinte, luego de la revisión de algunas constituciones que les otorgan derechos políticos, los indígenas fueron aumentando gradualmente su participación política, cada vez más a través de organización y partidos indígenas.
6. Los partidos de centro derecha son la Democracia Popular en la Sierra y el Partido Social Cristiano en la Costa; los partidos de centro izquierda con la Izquierda Democrática en la Sierra y el populista Partido Roldosista Ecuatoriano en la Costa. Debe recalcarse que los términos "derecha, centro e izquierda" pueden ser generalmente engañosos.
7. A este grupo se lo llegó a conocer como "la argolla".
8. El primero de estos presidentes, Galo Plaza, promovió en forma explícita un programa económico de desarrollo y, a pesar de que su gobierno tuvo que enfrentar varios daños causados por inundaciones y terremotos en 1949-1950, consiguió reducir la inflación de una cifra de dos dígitos a una de uno.
9. Al tomar el poder por un período indefinido con el objetivo de fomentar el desarrollo, los militares ecuatorianos estaban siguiendo la tendencia continental de los años setenta: Brasil, Perú y Bolivia ya tenían gobiernos iguales y Chile, Uruguay y Argentina los adoptarían en poco tiempo más.
10. Para dar relevancia a su propósito de reforma nacionalista, los militares llevaron a juicio por corrupción a varias personas por negociar contratos con compañías petroleras extranjeras.
11. Este crecimiento tuvo consecuencias favorables para los indicadores sociales. Por ejemplo, las tasas de mortalidad infantil se redujeron de 100 en 1970 a 74 en 1980.
12. A pesar de que la política de sucretización constituía una gran transferencia

de recursos públicos al sector privado, no fue suficiente para resolver la crisis de éste último. Para 1986, una gran parte de las obligaciones del sector privado en sures estaban vencidas. El gobierno autorizó a los bancos comerciales el uso de la deuda externa valorada a la par para cubrir sus obligaciones con el Banco Central, a pesar de que esta deuda estaba circulando con grandes descuentos. En 1992, como parte de la completa reforma del Banco Central, el residuo de la deuda sucretizada, que representaba cerca del 8% del PIB, se transfirió del Banco Central al Ministerio de Finanzas.

13. La aguda caída en el PIB real y la fuerte depreciación del tipo de cambio real durante 1999, elevó la participación de la deuda pública a final del año 1999 a más del 90% del PIB. No obstante, esto refleja el nivel inusual de depreciación del tipo de cambio real y disminuyó a medida que el tipo de cambio real efectivo se apreció hasta niveles menos atípicos.

14. Banco Continental. El Filanbanco, de Guayaquil, compró al otro, Banco de los Andes.

15. Un hecho inusual del sistema de ingresos petroleros del Ecuador es que los beneficios de las exportaciones brutas de petróleo y las ventas internas se reciben y se distribuyen entre varias entidades públicas que mantienen preasignaciones. El gobierno central otorga un monto negociado cada mes a la compañía petrolera estatal Petroecuador para cubrir los costos de producción y transporte.

16. Las cifras de ingresos están reflactadas a 1998 utilizando la serie de deflatores del PIB y luego transformadas a dólares estadounidenses al tipo de cambio promedio de ese año.

17. En años recientes, varias leyes que creaban los fondos de estabilización fueron aprobadas, pero realmente fueron reglas para preasignar los ingresos de las exportaciones petroleras en caso de tener precios del petróleo mayores a los estimados en el presupuesto. Estos "fondos" no eran más que las cuentas de depósito en las cuales se acumulaban los beneficios hasta ser transferidos a las entidades beneficiarias de las preasignaciones. La legislación de dolarización de marzo del año 2000, por ejemplo, estableció un fondo de estabilización que permitía transferir los excedentes de precio ya mencionados a ciertos programas de inversión prioritarios y a la "administración de pasivos gubernamentales".

18. Los características de los beneficiarios han sido ampliamente analizadas para asegurar que ellos no tengan ni préstamos bancarios ni vehículos a motor.

19. En efecto, esto quería decir que el tenedor de un depósito en Miami podía legalmente hacer el retiro en esa ciudad pero no en Quito.

20. Los bancos más grandes tenían comités de activos y pasivos que cuidaban que no se produjera un desbalance.

21. Las inundaciones y los deslaves afectaron la infraestructura y la producción. Cerca de 300 personas murieron y 30 mil perdieron sus casas. La incidencia de enfermedades contagiosas aumentó debido a los problemas sanitarios y de agua potable.

22. El déficit de 1998 habría sido mayor si no fuera por un dividendo que el Banco Central pagó al Tesoro Nacional y representaba el 0,6% del PIB (el cual hubiera sido considerado financiamiento si se seguía la metodología del FMI).

23. La devaluación de 1999 en Brasil aumentó la presión al tipo de cambio ecuatoriano.

24. Más tarde, en marzo, el principal accionista del Banco del Progreso cerró la entidad de manera unilateral. Trató luego de recapitalizarla por varios medios (inclusive sugirió que los depositantes convirtiera sus depósitos en acciones). En julio, las autoridades cerraron el banco de manera definitiva, después de determinar que su posición patrimonial neta era profundamente negativa.

25. El congelamiento se aplicó en Ecuador para los depósitos offshore, a pesar de que las autoridades bancarias en otras jurisdicciones en especial Miami y Panamá no permitieron que se aplicue.

26. Las razones eran distintas para cada producto. El camarón fue afectado por enfermedades, mientras que otros como el cacao se enfrentaron a una caída de precios.

27. En julio del año 2000 el Ecuador ofreció nuevos bonos a 12 y 30 años a cambio de los bonos Brady, con un descuento de 40%. La oferta se la hizo directamente a los tenedores, con una carta de apoyo firmada por el director administrativo del FMI, y fue aceptada.

Al ejecutarse la renegociación el 23 de agosto, se redujo la deuda externa del Ecuador en bonos de 6.500 a 3.900 millones de dólares.

28. En abril del año 2000, el Ecuador llegó a un Acuerdo con el FMI por 304 millones de dólares. El primer desembolso se hizo inmediatamente. Por su parte, el BID desembolsó partes de varios préstamos de ajuste sectorial aprobados en 1994 pero postergados hasta entonces por varias razones. En junio del año 2000, el Banco Mundial aprobó un préstamo de ajuste estructural por 150 millones de dólares a condición de que se den reformas completas en impuestos, la administración financiera del sector público y en el gasto para protección social. También aprobó un préstamo de 10 millones para asistencia técnica en el sector financiero.

29. La decisión de independizar al Banco Central en 1998 se dio en mal momento, ya que la crisis elevó la incertidumbre de los mercados financieros sobre su capacidad de mantener la independencia.

Bibliografía

La palabra procesado se refiere a trabajos reproducidos informalmente que pueden no estar disponibles en librerías.

Arteta, Gustavo. 1999. "Opciones cambiarias para el Ecuador: El dilema de la elección." CORDES (Coordinación de Estudios de Desarrollo), Quito.

Arteta, Gustavo y Osvaldo Hurtado. 2002. "Political Economy of Ecuador." Procesado

Banco Central del Ecuador. 2000. "Dolarización." <http://www.bce.fin.ec/aviso/dolarizar.htm>

Banco Central del Ecuador. 2000. Boletín Estadístico Mensual, varios números.

Bayas, Santiago y Eduardo Somensatto. 1994. "Programa de sucretización ecuatoriano: Historia de los efectos monetarios de la conversión de la deuda externa del sector privado." Cuestiones Económicas N°23. Banco Central del Ecuador, Quito, Ecuador.

Beckerman, Paul. 1986. "Inflation and Dollar Accounts in Peru's Banking System, 1978-1984." *World Development* 15(8):1087-1106.

Berg, Andrew y Eduardo Borensztein. 2000. "The Pros and Cons of Full Dollarization." Documento de Trabajo del Fondo Monetario Internacional.

Biblioteca del Congreso de EE.UU. 1989. Ecuador: A Country Study. Federal Research Division, Washington, D.C. <http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/estoc.html>.

Calvo, Guillermo. 2000. "Capital Markets and the Exchange Rates with Special Reference to the Dollarization Debate in Latin America." <http://www.bsos.umd.edu/econ/cleclavo.htm>

Calvo, Guillermo y Carlos A. Végh. 1992. "Currency Substitution in Developing Countries: An Introduction." *Revista de Análisis Económico* 7(1):48-57.

Carrasco V., Carlos Marx. 1998. Ecuador y el Consenso de Washington: La Hora Neoliberal. Cuenca, Ecuador. Procesado

Clements, Benedict y G. Schwartz. 1992. "Currency Substitution: The Recent Experience of Bolivia.". Documento de Trabajo del Fondo Monetario Internacional. Washington, D.C.

Dobronsky Ojeda, Fernando y Guillermo Segarra Íñiquez. 1999. Historia del Ecuador: El Camino del Sol. Quito, Ecuador. Procesado

El Comercio. Diario de Quito, varios números.

Fernando-Arias, Eduardo y Ernesto Talvi. 1999. "Devaluation or Deflation? Adjustment Under Liability Dollarization." Procesado

Gomis Porqueras, Carlos Serrano y Alejandro Somuano. 2000. "Currency Substitution in Latin American: Lessons from the 1990s." Documento de Análisis de Política del Banco Mundial 2340. Washington, D.C.

Gobierno del Ecuador. 2000. Carta de Intención del Programa de Stand-By del Fondo Monetario Internacional. http://www.bce.fin.ec/avisos/intent_fmi.html.

Hurtado, Osvaldo. 1998. Una Constitución para el futuro. Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales, Quito, Ecuador.

Jaramillo, Fidel. 1994. "Ecuador: Estabilización, ingreso de capitales externos y conflictos de política macroeconómica." Documento de Trabajo de Multiplica. Quito, Ecuador.

Kopits, George, Erik Haindl, Eduardo Ley y Juan Toro. 1999. "Ecuador: Modernización del Sistema Tributario". Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.

Mancheno, Diego, J. Oleas y P. Samaniego. 1999. "Aspectos teóricos y prácticos de la adopción de un sistema de convertibilidad en el Ecuador." Notas Técnicas, Banco Central del Ecuador, Quito, Ecuador.

Marx Carrasco V., Carlos. 2000. Dolarización: Un camino de espinas y espejismos. Cuenca, Ecuador. Procesado

Perry, Guillermo, ed. 1997. "Currency Boards and External Shocks: How Much Pain, How Much Gain?" Banco Mundial, Washington D.C.

Rojas Mónica. 1998. "Dolarización en Ecuador: Economía 'verde' ... pero no por lo ecológico". Gestión diciembre, pp. 25-27. Quito, Ecuador.

Savastano, M. 1996. "Dollarization in Latin America: Recent Evidence and Some Policy Issues." Documento de trabajo del Fondo Monetario Internacional.

El Universo. Periódico guayaquileño. Varios números.

CAPITULO III

Ecuador bajo dolarización: oportunidades y riesgos

Paul Beckerman* y Hernán Cortés Douglas**

1. Introducción

Ecuador no tuvo otra alternativa en enero del 2000 que la dolarización total. Si no se hubiera dolarizado cuando lo hizo, con seguridad el país hubiera caído en hiperinflación. La dolarización puso fin al sistema "bimonetario," que se había convertido en un obstáculo fundamental para la estabilidad y el crecimiento económico (ver capítulo 2). El Ecuador implementó la dolarización durante el año 2000 de manera más expedita de lo que muchos analistas habían anticipado.

En el 2001, con los precios de exportación del petróleo relativamente altos, el PIB empezó a recuperarse y la inflación a ceder. Las cuentas fiscales permanecieron en equilibrio. La dolarización, sin embargo, es solo una de las reformas económicas necesarias para asegurar el crecimiento sostenido. Las cuentas externas y fiscales del Ecuador siguen vulnerables frente a un amplio conjunto de riesgos exógenos, incluyendo catástrofes naturales y la volatilidad de los precios de exportación y los flujos de financiamiento externo. Estas son sensibles también a presiones políticas y sociales. Muchas cosas quedan por hacer para completar la agenda de reformas estructurales del sector público y financiero. Adicionalmente, aun después del canje de bonos de agosto del año 2000 y del acuerdo con el Club de París de septiembre del año 2000, el saldo de deuda pública externa y el pago de sus intereses se mantienen en niveles que debilitan la economía.

Muchos observadores consideran a Ecuador como pionero de la dolarización en América Latina. En el lapso de un año, El Salvador decidió adoptar la dolarización en forma total y Guatemala autorizó el uso de operaciones en dólares en su sistema financiero. Sin embargo, la crisis argentina de fines del 2001 generó inevitablemente dudas sobre los sistemas de tipo de cambio fijo. Los economistas siguen debatiendo en forma vigorosa sobre los criterios que las autoridades económicas deben utilizar para decidir sobre los regímenes de tipo de cambio más convenientes para sus economías.

*Los autores son respectivamente, *consultor económico independiente y ** Profesor de Economía, Universidad Católica de Chile. Los escritores agradecen a Andrés Solimano por los valiosos y detallados comentarios a la versión original. Los autores son responsables por cualquier error. Las opiniones expresadas no reflejan necesariamente la visión del Banco Mundial o cualquier otra institución con la cual los autores han estado vinculados.*

La llamada "visión bipolar", que el tipo de cambio debe o bien flotar libremente o ser fijado a través de una caja de conversión o de la dolarización, ha ganado muchos adeptos (ver Fisher 2001). La característica común de los dos sistemas de la "visión bipolar" es que, en principio, ambos endogenizan por completo el tipo de cambio real efectivo. Sin embargo, varios economistas aún creen que las autoridades económicas deben preservar en sus manos el manejo del tipo de cambio real efectivo, por lo menos como un instrumento de política de corto plazo manteniendo un tipo de cambio flexible pero sin permitir su libre flotación. Los tipos de cambio fijos deben asegurar la estabilidad del tipo de cambio y de precios, por lo menos después de que los precios internos se hayan movido hacia la paridad.

Este ha sido un argumento de peso para las economías que emergen de períodos de severa inestabilidad. Como la experiencia argentina indica, el reto de esta política económica es hacer que el nivel del tipo de cambio real efectivo que resulta de haber establecido un tipo de cambio fijo sea compatible con un flujo de financiamiento sostenible.

Cualquier decisión de adoptar un tipo de cambio fijo debe ver más allá de los beneficios de la estabilidad de precios. La posible evolución del tipo de cambio real efectivo, la convergencia del nivel de precios y los precios relativos, las necesidades de financiamiento del sector público resultantes del nivel proyectado para el tipo de cambio real efectivo, y las reformas estructurales requeridas para que el nuevo sistema sea sostenible y consistente con un crecimiento adecuado, son aspectos importantes que las autoridades económicas deben tomar en cuenta. Desafortunadamente, cuando se implementó la dolarización en Ecuador las autoridades económicas no estaban en capacidad de elegir pues los ciudadanos ecuatorianos ya habían decidido, en la práctica, que no deseaban mantener en su poder la moneda nacional.

En este capítulo se repasan algunos argumentos a favor y en contra de la mantención de un tipo de cambio fijo en general y de la dolarización en particular. Se describe el proceso de implementación de la dolarización en el Ecuador y se consideran algunos de los retos y oportunidades que la economía enfrenta. La sección 2 revisa alguna literatura económica reciente sobre los beneficios de la dolarización. Las secciones 3 y 4 analizan las lecciones aplicables de las experiencias de Panamá y Argentina. La sección 5 describe la forma específica en la

que Ecuador aplicó la dolarización, enfocándose en los cambios experimentados por el Banco Central y el sistema financiero. La sección 6 revisa los principales cambios ocurridos durante el año 2000, incluyendo el descongelamiento de los depósitos (congelados en marzo de 1999), el incremento del nivel de precios resultante de la extrema depreciación del tipo de cambio con que la dolarización se implantó y el problema del ajuste de los precios internos. La sección 7 discute las políticas macroeconómicas del Ecuador durante los años 2000 y 2001. En la sección 8 se enfocan los problemas de largo plazo, incluyendo la necesidad de una reforma estructural que ayude al Ecuador a manejar su exposición a contingencias. Finalmente, la sección 9 resume las conclusiones.

2. TEORÍA SOBRE DOLARIZACIÓN Y EVIDENCIA EMPIRICA.

Parafraseando a Milton Friedman, "no hay tal cosa como la libre flotación". Toda política gubernamental o de banco central está dirigida hacia la intervención. En la práctica, una intervención activa en los mercados de divisas es la norma en las economías emergentes. Por esta razón, los beneficios y costos de un tipo de cambio fijo deben ser comparados con los beneficios y costos de sistemas flexibles con intervenciones continuas del Banco Central. Lo que es más, la baja credibilidad de la política económica obliga a los países con economías emergentes y sistemas de tipo de cambio flexible a mantener saldos significativos de reservas internacionales, cuyo alto costo de oportunidad debe ser comparado con los beneficios del señoreaje. De igual forma, una política de tipo de cambio fijo se vuelve más atractiva a medida que avanza el grado de dolarización espontánea y la credibilidad sobre el manejo de la política económica se debilita. Este fue el caso de Ecuador, donde los méritos de la dolarización deben ser comparados con el sistema bimonetario que existía previamente, bajo el cual la depreciación de la moneda desencadenó dinámicas macroeconómicas y financieras inmanejables (como se discutió en el capítulo 2).

Los argumentos básicos a favor de los sistemas de tipo de cambio flexible, con intervenciones significativas del Banco Central, se centran en que permiten a las autoridades económicas realinear el tipo de cambio real efectivo más rápidamente, por lo menos en el corto plazo. Pero alguna literatura reciente cuestiona que esto sea posible en la práctica. La existencia de muchos bienes no transables con precios inflexibles provoca que los sistemas de tipo de cambio flexible introduzcan sistemáticamente distorsiones en los precios de los bienes no transables (Calvo y Reinhart 2000). La supuesta teoría de que los sistemas de tipo de cambio flexible pueden mantener apropiadamente alineado el tipo de cambio real efectivo (con reservas internacionales adecuadas y sin indexación), se basa en el supuesto de que existe un solo bien no transable con precio flexible.

Hausmann y otros (1999) examinaron la respuesta de los bancos centrales a la crisis internacional de 1997-98 y encontraron que, en la práctica, la mayoría de los países con sistemas de tipo de cambio flexible permitieron solo una limitada variabilidad del tipo de cambio. Ellos encontraron que los bancos centrales intentaron prevenir la depreciación del tipo de cambio nominal elevando agresivamente las tasas de interés. Las llamadas tasas de cambio variable entonces tienden a ser manejadas como si fueran fijas, pero sin los beneficios de un compromiso previo con un tipo de cambio nominal determinado. Las tasas de interés tienden a ser más altas en países con sistemas de tipo de cambio variable y más bajas en países donde la tasa de cambio es fija y existe credibilidad sobre su estabilidad. Hausmann y otros avanzan la hipótesis de que los sistemas creíbles de tipo de cambio fijo promueven la profundización de los mercados financieros. Los países expuestos a choques severos en los términos de intercambio requieren mercados financieros más profundos para enfrentarlos. La gente mantiene dólares porque temen que la depreciación que sigue a un choque en los términos de intercambio, manteniendo todo lo demás constante, reduzca el valor real de sus bienes, agravando los efectos negativos del choque en los ingresos. En esas circunstancias, la gente exigiría tasas de interés más altas para mantener su riqueza en la moneda nacional que sufre una depreciación, para así compensar no solamente la depreciación esperada sino también el riesgo de que esta sea mayor a lo anticipado. Esta es una de las razones básicas por las cuales los regímenes de tipo de cambio flexible en economías en desarrollo tienden a provocar niveles más altos de tasas de interés domésticas.

Los países en los que los términos de intercambio son más volátiles tienden a adoptar un tipo de cambio fijo (ver Lane para una muestra de 110 países en el periodo de 1982-91 y Frieden, Ghezzi y Stein 2001 para el período 1960-94). Estos resultados se muestran contrarios a lo que intuitivamente parecería ser la perspectiva de las autoridades económicas, ya que uno de los presuntos propósitos de la flexibilidad del tipo de cambio es que permitiría contrarrestar los movimientos en los términos de intercambio.

Se podría esperar que los regímenes de tipo de cambio flexible permitan un mejor control que el tipo de cambio fijo sobre los salarios en dólares y el tipo de cambio real efectivo, pero la evidencia empírica apunta en sentido contrario. Los salarios nominales tienden a reaccionar más rápidamente a choques de precios bajo regímenes flexibles que bajo regímenes fijos, llevando a más devaluaciones de-facto. La evidencia estadística de Argentina y Brasil muestra que la indexación de-facto ha funcionado como un mecanismo de seguridad contra la posibilidad de repentinos movimientos en el nivel de precios, que son más probables bajo regímenes de tipo de cambio flexible. Esto es, empleadores y trabajadores anticipan la posibilidad de que la depreciación del tipo de cambio reduzca los

salarios reales y toman esto en consideración dentro del proceso de negociación salarial. Esto reduce la efectividad del tipo de cambio flexible como instrumento para mejorar la competitividad (Hausmann y otros 1999).

En términos prácticos, los efectos desestabilizadores de la depreciación del tipo de cambio con frecuencia superan al impacto positivo sobre la producción y las exportaciones. La depreciación del tipo de cambio eleva el valor de la deuda en moneda local, lo que deteriora el sistema crediticio e incrementa la probabilidad de incumplimiento de la deuda, incentiva la fuga de capitales y desalienta el flujo de inversión externa. En contraste, la profundización de los mercados financieros asociada con los regímenes de tipo de cambio fijo permite que el proceso de ajuste sea más suave que los abruptos cambios de precios relativos generados por la devaluación (1).

Eichengreen y Hausmann sostienen que los regímenes de tipo de cambio fijo son más propensos a crisis bancarias que los de tipo de cambio flexible. Si los mercados anticipan que la oferta de crédito del prestamista de última instancia va a producir una rápida expansión de la base monetaria, esperarán también una depreciación rápida de la moneda y esta presunción puede por sí sola ser desestabilizadora. En regímenes de tipo de cambio flexible, las tasas de interés ex-ante pueden parecer razonables frente a una probable depreciación del tipo de cambio, pero la tasa de interés ex-post puede resultar muy alta si la depreciación esperada resulta menor a la prevista. En estas circunstancias los saldos de deuda pueden crecer más rápidamente de lo anticipado, por la improbable razón de que la depreciación anticipada no se efectivizó.

La dolarización tiene varias ventajas importantes comparado con los sistemas convencionales de tipo de cambio fijo. A menos que la estabilidad del tipo de cambio establecido sea altamente creíble, el temor a una depreciación siempre puede afectar a la intermediación financiera. Esta es una de las razones por las que las economías de América Latina han sido generalmente incapaces de colocar deuda de largo plazo en moneda local. Los mercados financieros de largo plazo en América Latina son denominados en dólares, o están indexados, casi siempre implicando serios descalces en los balances de empresas e individuos.

La dolarización reduce el espacio para cambios abruptos en los precios relativos, del tipo que generalmente se da en procesos inflacionarios. Esos cambios generalmente son una razón fundamental para la vulnerabilidad de las economías emergentes frente a choques externos (ver Calvo 2000).

La dolarización implica renunciar a la política monetaria independiente, y mucha gente argumenta que esto es una desventaja. En muchas economías

emergentes, sin embargo, la política monetaria activa ha resultado ineficaz e incluso desestabilizadora. Para estos países, una política monetaria dictada desde el exterior sería ventajosa. En la práctica, Ecuador está ahora sujeto a la política monetaria de los Estados Unidos. ¿Podría un tipo de cambio flexible desvincular a Ecuador de la política económica de Estados Unidos? Un estudio sobre las recesiones chilenas durante seis décadas, incluyendo el período durante el cual la economía estuvo cerrada con altas barreras al comercio internacional, concluye que todas las recesiones siguieron a las recesiones de Estados Unidos, por el impacto de las exportaciones de cobre (Cortés Douglas, 1983). Esto sucedió a pesar de que Chile experimentó con todos los tipos imaginables de sistemas cambiarios durante este período (entre ellos el patrón oro).

Aun más, para un grupo grande de economías emergentes, un estudio encontró que son altamente vulnerables a los choques externos, al margen de su sistema de tipo de cambio. Las tasas de interés estadounidenses y su ciclo económico explican la mitad de la varianza de las fluctuaciones del tipo de cambio real efectivo y la acumulación de reservas internacionales (Calvo y Reinhart, 2000).

Se puede concluir razonablemente que la influencia de la economía estadounidense opera bajo cualquier régimen de tipo de cambio.

Otra presumible desventaja de la dolarización es la pérdida de señoreaje. Tener una moneda local permite al banco central asegurar las ganancias del señoreaje mientras la dolarización total deja estas ganancias en la Reserva Federal de Estados Unidos (2). Sin embargo, la comparación no debe realizarse con un sistema teórico donde el banco central no tenga reservas internacionales, sino con un sistema más real en el que esta entidad mantenga un importante saldo de reservas.

Como se mencionó anteriormente, la baja credibilidad y los sistemas de tipo de cambio flexible en las economías en desarrollo obligan a sus bancos centrales a mantener montos importantes de reservas internacionales. Los intereses que estos bancos centrales ganan sobre estas reservas son típicamente bajos. Moreno Villalaz (1997, 1999a) ha estimado que Panamá, sin dolarización, debería haber mantenido reservas internacionales del orden de cinco puntos porcentuales del PIB.

A esto debe sumarse el ahorro que Panamá tiene por no tener que afrontar los costos de operar un banco central, que es significativo para una pequeña economía en desarrollo.

3. LECCIONES DE LA DOLARIZACIÓN PANAMEÑA

Panamá adoptó el dólar después de su independencia en 1904 (3). A diferencia de otras economías de América Latina, donde ciclos de inflación debilitantes, depreciación del tipo de cambio, programas de ajuste y recesión han impedido el crecimiento y han intensificado el conflicto social, Panamá ha mantenido la estabilidad monetaria y de precios, así como un crecimiento sostenido. Los negocios panameños nunca han experimentado ni han tenido que lidiar con el temor a una depreciación del tipo de cambio. En años recientes, las tasas de inflación en Panamá han sido menores que las de Estados Unidos. A pesar de que Panamá ha tenido que enfrentar problemas de deuda externa y choques externos, ha podido evitar crisis traumáticas de la balanza de pagos así como crisis financieras sistémicas. Ha manejado con éxito los flujos de entrada y salida de capitales financieros que caracteriza a muchas otras economías. Las tasas de interés en el sistema bancario panameño han estado generalmente alineadas con las tasas internacionales, con una prima de riesgo poco significativa. Los sectores público y privado de Panamá han podido emitir bonos internacionales, generalmente calificados en forma favorable.

La tabla 3.1 muestra varios aspectos del desempeño económico de Panamá durante las tres últimas décadas. Con excepción de la crisis de la deuda, a principios de los años ochenta, y del período de enfrentamiento con Estados Unidos a finales de los años ochenta, el crecimiento del PIB real ha sido relativamente fuerte. La inflación ha sido notablemente baja desde mediados de los años ochenta; y aún en los años setenta fue menor a la inflación mundial.

La tasa de monetización es alta y creciente, como indica el sólido y estable incremento en los depósitos bancarios y el cuasi dinero (la oferta monetaria obviamente no puede ser medida). Las tasas de interés en depósitos bancarios han sido cercanas a la LIBOR.

Salvo los problemáticos años ochenta, cuando Panamá tuvo un conflicto con los Estados Unidos, la formación de capital y las tasas de ahorro interno han sido sorprendentemente altas en comparación con otras economías de América Latina. Este resultado se explica, por lo menos en parte, por la ausencia de incertidumbre sobre el tipo de cambio y el nivel de precios.

La adopción del dólar permitió que Panamá desarrolle una valiosa y estabilizadora actividad de servicios. En 1970, una nueva ley bancaria estableció a Panamá como centro financiero internacional. Más de 120 bancos operan hoy en día en el país. La liberal estructura jurídica, la entrada libre y la ausencia de controles al movimiento de capital, permiten al sector bancario operar con una ven-

taja de costos en comparación con otros países. La integración financiera ha sido esencial para que Panamá pudiera absorber sin problemas la entrada de capitales. El libre movimiento de capitales ha eliminado la preocupación sobre excesivos flujos de entrada, ya que los excesos de fondos pueden ser simplemente exportados. En economías donde la salida de capitales es restringida, los excesos de fondos son colocados en actividades de bajo rendimiento, lo que incentiva una excesiva e ineficiente inversión doméstica o se dirige a financiar el déficit público.

TABLA 3.1, Panamá: Indicadores Macroeconómicos Seleccionados, 1970-99

Períodos	1970-74	1975-79	1980-84	1985-89	1990-94	1995-99
Tasas de crecimiento (por ciento)						
Producto interno bruto (PIB) a precios nominales	5.8	6.9	2.6	-1	6.8	3.3
PIB per-cápita	2.6	4.1	-0.3	-2.9	4.8	1.5
Precios al consumidor (promedios anuales)	6.7	5.3	5.8	0.5	0.9	1.3
Dólares estadounidenses per-cápita a precios y tipo de cambio de 1998						
Producto interno bruto (PIB)	\$2382,9	\$2511,2	\$2922,0	\$2771,9	\$2916,4	\$3230,3
Consumo no gubernamental	\$1359,0	\$1462,2	\$1566,6	\$1546,1	\$1644,1	\$1769,0
Cuentas Nacionales (porcentajes respecto al PIB)						
Formación de capital fijo neto	28.1	25.9	21.7	13.4	17.8	27.2
Ahorro nacional	34.9	34.8	32.4	6.3	18.3	35
Ahorro interno	33.2	32.2	25.7	2.9	12.8	29.2
Importaciones netas de bienes y servicios sin factor (brecha de recursos)	-5.1	-6.3	-4	10.5	5	-1.9
Cuentas Externas (porcentajes respecto del PIB)		(1977-79)				
Superávit de cuenta corriente		-9	-5	5.3	-1.1	-8.5
Balanza Comercial		-20.2	-7.8	-2.8	-4.7	-10.6
Exportaciones de bienes		17	51.8	47.7	72.9	69.8
Importaciones de bienes		-37.2	-59.7	-50.5	-77.5	-80.4
Otros cuenta corriente		11.2	2.8	8.1	3.6	2.1
Cuenta de capital, error neto, y omisiones		9.7	3.9	-15.2	-2.9	7.8
Reservas netas de moneda extranjera (mayoría de importaciones de bienes, servicios sin factor)		1.1 (1975-79)	0.6	0.4	1	1.3
Tipo de cambio efectivo real bilateral vis a vis los Estados Unidos (promedio anual) (basado en deflatores del PIB; 1995=100, +=depreciación)						
Oferta general de dinero (dinero en depósitos más cuasidinero; porcentaje del PIB)	89.9	89.7	84	90.9	100.6	101.4
Tasas de interés anuales						
Tasa pasiva					6.8	7
Tasa activa					10.9	10.6
(LIBOR dólar estadounidense - seis meses)					5.4	5.7
Producto interno bruto (millones de dólares)	1302.3	2232.7	4577.2	5283.2	6556.7	8683
Habitantes (millones)	1.5	1.8	2	2.3	2.5	2.7 (1995-1998)

(La tabla continúa en la página siguiente)

Deuda externa total (Banco Mundial,						
Tablas de Deuda Mundiales, millones de dólares)	427.4	1775.5	3803.3	5523.3	6818.4	6192.9
Stock final anual público garantizado	361	1428.5	2788.5	3756.8	3900.1	4885.3
Porcentaje del PIB	26.8	62.3	60.7	71.6	60.7	57.6
Servicio a la deuda pública y período						
publicamente garantizado	69.1	257.4	519.2	248.6	294.9	776.1
Porcentaje de bienes exportados,						
servicios (sin renta)			15.7	7	4.8	9.8
Pagos de interés	20.8	98	293.2	171.9	129.9	271.1
Repagos	48.3	159.4	226	76.7	165	505.1

Fuente: Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial

El sistema bancario internacional establecido en Panamá actúa como un estabilizador automático de dos maneras adicionales. Si el gobierno se endeuda en el exterior, los bancos pueden compensar la entrada de dólares resultante, reduciendo sus pasivos netos con el exterior. Este papel estabilizador de los bancos contrasta con la cadena de eventos típicos en otras economías, donde la entrada de capital aumenta los ingresos fiscales y las reservas internacionales, promoviendo un excesivo gasto público y desestabilizando los déficits fiscales y de cuenta corriente, lo que induce la fuga de capitales. Otra forma más importante en que los bancos internacionales que operan dentro de Panamá actúan como estabilizadores es a través de sus casas matrices del exterior, que les sirven como prestamistas de última instancia. Grandes choques de la economía panameña como la confrontación con los Estados Unidos a fines de los ochenta que conllevó sanciones económicas e invasión- han incentivado a los bancos a endeudarse en el exterior, recibir soporte de sus casas matrices o reducir sus activos líquidos para compensar la pérdida de depósitos locales. Los bancos respondieron en forma similar a las crisis causadas por la elevación de los precios del petróleo en 1973 y 1979. En efecto, Panamá posee lo que equivale a un prestamista de última instancia privado. El sistema bancario internacional puede operar como un prestamista de última instancia sin crear dinero (4).

La reciente experiencia de América Latina ha fortalecido la idea de que los flujos de capital son peligrosos, porque producen una excesiva demanda de bienes (y activos) y la apreciación real efectiva del tipo de cambio, todo lo cual frecuentemente termina en un repentino revés. Estos efectos de los flujos de capital son desconocidos en Panamá, ya que la adopción del dólar y el sistema internacional bancario resultantes de su adopción han llevado a movimientos de capital que son absorbidos internamente o exportados fuera del sistema bancario sin serios desajustes cíclicos. Cualquier exceso de gasto sobre el ingreso a nivel macroeconómico está acompañado de un incremento en la posición externa neta de las obligaciones de los bancos. Para mantenerse dentro de sus límites de liquidez, los bancos disminuyen los préstamos locales, reduciendo el gasto interno y eliminando el desequilibrio. Panamá ha podido por lo tanto evitar el financiamiento

del gasto interno excesivo mediante crédito bancario, que podría llevar a una apreciación desequilibrante del tipo de cambio real efectivo y la sobrevaloración de los activos.

Una consecuencia benéfica adicional ha sido que Panamá ha podido evitar en buena parte la fuga de capitales. Calvo y Reinhart (2000) han mostrado que las crisis bancarias de América Latina en los años ochenta y noventa han estado generalmente asociadas a la presencia de flujos negativos de capital. Panamá es una excepción. No ha existido fuga de capitales como resultado de desbalances macroeconómicos o errores de política económica. El único episodio significativo de fuga de capital tuvo lugar en 1987-89, como consecuencia de la crisis política.

El éxito del sistema monetario de Panamá está centrado en la integración financiera; y es dudoso que tal integración hubiera sido posible sin la dolarización total. Un país con convertibilidad o dolarización total pero sin integración financiera completa tendría una desventaja en su capacidad para absorber choques externos si se le compara con Panamá. En este sentido, Moreno Villalaz (1999a) compara a Panamá con Hong Kong (China). Aunque Hong Kong utiliza una caja de conversión y tiene una gran movilidad de capital, aun mantiene altos diferenciales en la tasa de interés. Barreras de entrada a la actividad bancaria y el requerimiento de que los bancos separen sus estados financieros en dólares de Hong Kong de sus cuentas en dólares americanos, explica su relativamente bajo grado de integración financiera. Para países sin convertibilidad o dolarización la integración financiera es más difícil. Sistemas bancarios basados fundamentalmente en bancos locales, con restricciones a los flujos de capital, mercados de crédito segmentados en moneda local y extranjera y bancos centrales que dependen de la emisión de sus propios bonos para instrumentar la política monetaria (con implicaciones cuasi fiscales) han constituido muchas veces fórmulas para la catástrofe. Este tipo de sistemas alienta el gasto, la adopción excesiva de riesgos y endeudamiento y la apreciación del tipo de cambio real efectivo, lo que genera a su vez la fragilidad del sistema financiero y provoca burbujas en el precio de los activos.

La experiencia exitosa de Panamá sugiere que la dolarización ofrece la posibilidad de traer importantes beneficios para el Ecuador. La mayor credibilidad de la política económica explica en buena medida el éxito en el descongelamiento de los depósitos a plazo después de marzo del año 2000 (ver sección 6). Eliminar la posibilidad de la depreciación del tipo de cambio aparentemente ha mejorado la credibilidad y confianza en el sistema bancario, entre otras cosas, al suprimir el riesgo cambiario inherente a los estados financieros de los bancos. La dificultad de revertir la dolarización mejora su credibilidad, aún comparándola con la convertibilidad (ver Berg y Borensztein 2000). Con el tiempo, la dolariza-

ción podría elevar el valor del colateral, tal como los bienes raíces, mantenidos como garantía de préstamos externos dentro de Ecuador.

Además, la supresión de la posibilidad de una depreciación del tipo de cambio debe reducir las tasas de interés domésticas, al eliminar su prima de riesgo; esto es, el componente de la tasa que compensa por la incertidumbre asociada con el tipo de cambio. Esto va a producir la entrada de flujos de capital. Por definición, Ecuador ha eliminado la posibilidad de ataques especulativos contra su tipo de cambio.

4. LECCIONES DE LA EXPERIENCIA ARGENTINA CON LA CONVERTIBILIDAD

En contraste con la exitosa experiencia de Panamá, el colapso del sistema de convertibilidad argentino en diciembre del año 2001 parecería ser un ejemplo dramático del fracaso de los sistemas de tipo de cambio fijo. Sin embargo, la experiencia argentina merece ser examinada más de cerca. El sistema de convertibilidad en Argentina comenzó en abril de 1991. Bajo la legislación aprobada ese mes y a partir de entonces, el Banco Central canjeaba pesos por dólares a una relación inmutable, fija por ley. El Banco Central debía publicar estados financieros mostrando que mantenía respaldo en moneda extranjera suficiente para cubrir todos los pesos que emitía (la legislación permitió que parte del respaldo sea en bonos del gobierno denominados en dólares). El objetivo era poner fin a casi dos décadas de una crónica y muchas veces severa inestabilidad del tipo de cambio y del nivel de precios, que culminaron en episodios de aguda hiperinflación durante 1989 y 1990. Argentina mantuvo su sistema de convertibilidad por aproximadamente diez años, antes de que éste colapsara bajo la furia pública ocasionada por una recesión sostenida durante cuatro años como consecuencia de la excesiva acumulación de deuda pública y la apreciación del tipo de cambio real efectivo.

La tabla 3.2 muestra el comportamiento de algunos indicadores macroeconómicos recientes. La inflación declinó en forma aguda desde la hiperinflación de los años 1989-90, pero los años noventa se caracterizaron por una sorprendentemente alta variación en la tasa de crecimiento real del PIB. La economía creció rápidamente en los años inmediatamente posteriores a la institución de la convertibilidad en 1991. Sin embargo, durante 1995 el sistema financiero argentino fue afectado por el "Efecto Tequila" de México (Baliño y otros 1997 describen como las autoridades argentinas hicieron frente a los retiros de los depósitos mientras mantenían la convertibilidad). Después de la recuperación experimentada durante 1996 y 1997, la economía argentina entró en una prolongada recesión a partir de 1998. La alta deuda externa fue el factor que pesó con mayor fuerza en este sentido, combinado con el principio de las crisis financieras de Asia oriental, Rusia y Brasil. El PIB per cápita real y el consumo no gubernamental declinaron fuertemente después de 1997.

En ciertos aspectos prácticos, la convertibilidad argentina y la dolarización de Ecuador fueron similares, ya que Ecuador ha mantenido en operación su Banco Central (ver sección 5 más adelante). En ambos sistemas la tasa de cambio se fijó rigurosamente por ley, y la capacidad de los dos Bancos Centrales de emitir dinero fue altamente restringida. La diferencia esencial es que la adopción del dólar constituye una promesa más fuerte de que nunca más habrá otra devaluación.

Mientras Argentina mantuvo una moneda doméstica que podía ser devaluada en relación al dólar si la ley cambiara, Ecuador tendría que introducir una nueva moneda para que ésta pueda ser devaluada. En este sentido, desde su comienzo la dolarización es más creíble de lo que podría ser la convertibilidad.

Las razones por las cuales Argentina cayó en una prolongada recesión y finalmente tuvo que abandonar su régimen de convertibilidad en medio de una abrumadora crisis serán debatidas durante muchos años por venir. En particular, el papel de la convertibilidad y su tipo de cambio fijo serán debatido y examinado de cerca.

El debate probablemente se centrará en la importancia relativa de la restricción que impuso el sistema de convertibilidad y los largos y permanentes déficits fiscales de Argentina. El tipo de cambio real efectivo se apreció constantemente durante los años noventa (ver tabla 3.2), en buena parte como consecuencia de la apreciación del dólar estadounidense a partir de 1999 y la depreciación de la moneda en Brasil, miembro del **MERCOSUR** al igual que Argentina.

Esta apreciación del tipo de cambio real efectivo contribuyó sin duda a la recesión. Con la tasa de cambio nominal fija y precios externos exógenos, solamente las reducciones en el nivel de precios internos y en los salarios podían producir una depreciación del tipo de cambio real efectivo. No obstante, como sucede con la mayor parte de economías modernas, Argentina tenía importantes barreras estructurales que le impedían experimentar una deflación significativa por esta vía.

Algunos observadores atribuyen por lo menos igual importancia a la incapacidad de Argentina de controlar sus cuentas fiscales, sobre todo después de la recesión que comenzó en 1998. Con la convertibilidad, los continuos déficit del sector público llevaron a un creciente saldo de deuda externa con tasas de interés relativamente elevadas (ver tabla 3.2). De otra parte, estas tasas de interés incorporaban primas de riesgo que reflejaban la historia de mal manejo fiscal de Argentina y el riesgo de una moratoria.

Tabla 3.2. Argentina: Indicadores Macroeconómicos Seleccionados, 1989-2000

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Tasas de crecimiento (por ciento)												
Producto interno bruto (PIB) a precios nominales	-7	-2.4	10.9	10	5.3	8.1	-4.6	4.5	9.7	2.8	-2.4	-0.4
Precios al consumidor (diciembre-diciembre)	4923.3	1343.9	84	17.5	7.3	3.9	1.6	0	0.4	0.6	-1.8	-0.5
Dólares esdounidenses per-cápita a precios y tipo de cambio de 1999												
Producto interno bruto (PIB)	5774	5559	6081	6602	6862	7322	6892	7111	7700	7813	7527	7403
Consumo no gubernamental	4720	4524	5157	5659	4849	5191	4847	5291	5561	5664	5399	5123
Cuentas Nacionales (porcentajes respecto al PIB)												
Formación de capital fijo neto	16.2	14.2	14.8	16.8	19.3	20.2	18.3	18.4	19.8	20.4	19.6	17.6
Ahorro nacional	14.2	9.8	14.4	19.4	22.9	24.7	24	21.1	25	25.5	24.2	20.9
Ahorro interno	9.5	8.3	13.2	18.5	21.7	23.3	18.6	19	22.8	23	21.3	18.3
Importaciones netas de bienes y servicios (sin renta) (brecha de recursos)	6.7	5.9	1.7	-1.7	-2.4	-3.1	-0.4	-0.6	-3.1	-2.6	-1.7	-0.6
Cuentas Externas (porcentajes respecto del PIB)												
Balanza de pagos, Superávit de cuenta corriente	-1.8	3.3	-0.3	-2.4	-3.4	-4.3	-2	-2.4	-4.2	-4.9	-4.4	-3.1
Balanza Comercial	7.8	6.2	2.4	-0.6	-1	-1.6	0.9	0.7	-0.7	-1.1	-0.3	0.9
Exportaciones de bienes	13.1	8.9	6.4	5.5	5.7	6.3	8.3	9	9.2	9.1	8.5	9.3
Importaciones de bienes	-5.3	-2.7	-4	-6.1	-6.7	-7.9	-7.4	-8.3	-9.9	-10.1	-8.8	-8.4
Otros cuenta corriente	-9.6	-2.9	-2.7	-1.8	-2.4	-2.7	-2.9	-3.1	-3.4	-3.8	-4.1	-4
Superávit de cuenta de capital, error neto, y omisiones	-11.4	3.7	-0.1	3.3	8.2	4	1.1	3.7	5.3	6.3	5.1	2.7
Reservas netas de moneda extranjera (mayoría de importaciones de bienes, servicios (sin renta)	2.6	7.5	6	6	7.3	6.1	6.3	7.1	7.1	7.6	9.6	9.7
Tipo de cambio efectivo real bilateral vis a vis los Estados Unidos (promedio anual) (basado en deflatores del PIB: 1995=100, +=depreciación)	131	100	76.2	71.2	67.6	69	71	70.1	67.8	67.6	66.7	65.5
Sector público no financiero (porcentaje respecto al PIB)												
Superávit consolidado del sector público no financiero					1.2	-0.1	-0.5	-2	-1.5	-1.4	-1.7	-2.4
Ingresos corrientes					21.4	19.8	19.3	17.6	19.1	19.3	20.3	19.7
Ingresos de capital, incluyendo procesos de privatización					0.3	0.3	0.5	0.3	0.3	0.2	1	0.1
Gasto total					20.5	20.2	20.4	19.8	20.8	20.9	23	22.2
Gasto corriente					18.9	18.7	19.1	18.5	19.5	19.6	21.8	21.2
Remuneraciones al personal					3.3	3	2.9	2.7	2.6	2.4	2.7	2.4
Intereses por pagar					1.2	1.2	1.6	1.7	2	2.3	3	3.4

(La tabla continúa en la página siguiente)

Tabla 3.2. Argentina: Indicadores Macroeconómicos Seleccionados, 1989-2000

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Intereses externos					1.1	1.1	1.5	1.7	1.9	2.2	2.9	3.3
Intereses domésticos					0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Gasto de capital					1.6	1.5	1.3	1.3	1.3	1.3	1.2	1
del cual, capital de formación					0.7	0.5	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.1
Balance primario (superávit más intereses por pagar)					2.4	1.1	1.1	-0.2	0.5	0.9	1.3	1
Ahorro (ingresos totales menos gasto corriente)					2.5	1.1	0.2	-0.9	-0.4	-0.3	-1.6	-1.5
Oferta general de dinero (porcentaje del PIB)	21	11.6	10.7	13.8	19.5	21.1	20.5	23.1	27	29.5	31.9	31.7
Tasa de depósitos (pesos; tasa anual en porcentaje)	172.4	15.2	62	17	11	8	12	7	7	8	8	8.3
(LIBOR dólar estadounidense - seis meses)	9.3	8.4	6.1	3.9	3.4	5.1	6.1	5.6	5.9	5.6	5.5	6.7
Deuda externa total (final del año, billones de dólares)	65.3	62.2	65.4	68.3	64.7	75.1	98.8	111.4	128.4	141.5	147.9	N/A
Stock final anual público garantizado	51.8	46.9	47.6	47.6	46.2	56	55.2	62.6	67.1	77.3	84.6	N/A
Porcentaje del PIB	70.8	33.7	25.4	21	19.7	19.9	21.8	23.4	23.4	26.5	30.7	N/A
Servicio a la deuda pública y período públicamente garantizado	2.8	4.8	3.7	3.2	4.4	3.6	5.3	7	11.4	11.7	12.2	N/A
Porcentaje de bienes exportados, servicios (sin renta)	23.5	32.5	26	20.7	27	18.5	21	24.6	37	37.7	43.8	N/A
Pagos de interés	1.3	2.1	2.2	2.3	2.3	2.6	3.5	3.7	4.5	5.4	6.3	N/A
Repagos	1.4	2.7	1.5	0.9	2.2	1	1.8	3.3	6.9	6.3	5.9	N/A
Deuda de corto plazo (excluyendo atrasos) / reservas totales en moneda extranjera (porcentaje)	582.7	243.9	233.1	168.2	64.9	52.1	155.3	132.7	144.4	126.4	120.7	N/A
Producto interno bruto (billones de dólares)	73.2	139.3	187.3	226.9	233.8	254.1	253.6	266.9	287.2	291.2	275.3	285.4
Habitantes (millones)	32.1	32.5	33	33.4	33.9	34.3	34.8	35.2	35.7	36.1	36.6	37
							N/A					

Fuentes: Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Ministerio de Economía de Argentina

La necesidad de mantener el servicio de esta deuda sometió las cuentas públicas a una gran presión, particularmente mientras simultáneamente persistía la recesión, se reducían los ingresos fiscales y el gobierno se veía forzado a incrementar el gasto social. El hecho de que una gran proporción del gasto público argentino es ejecutado por los gobiernos provinciales no sujetos al manejo económico del gobierno central complicó aún más los esfuerzos de las autoridades económicas para controlarlo.

Una explicación equilibrada del colapso macroeconómico argentino culparía del fracaso tanto al manejo fiscal como a la apreciación del tipo de cambio. Una vez iniciada la recesión, es justo decir que el ajuste fiscal se volvió mucho más difícil, ya que la misma recesión amplió el déficit y el déficit incrementó el saldo de la deuda y el pago de intereses. Pero al mismo tiempo es justo suponer que si Argentina hubiese llevado a cabo un ajuste fiscal fuerte a inicios de los noventa, antes de la recesión, las autoridades hubiesen tenido mayor espacio para dedicar sus esfuerzos a mitigar la recesión en sus inicios, ya que hubiesen podido limitar la acumulación de deuda pública. Para Ecuador, la clara lección de Argentina es que el manejo disciplinado de las finanzas públicas es crucial para asegurar la viabilidad del sistema de tipo de cambio fijo.

5. EL SISTEMA DE DOLARIZACIÓN EN EL ECUADOR

Bajo dolarización "pura", después de canjear por dólares todas las obligaciones emitidas en sucres, el Banco Central debía haber devuelto los activos netos remanentes a su dueño (el gobierno) y haberse autoliquidado. Los dólares circularían libremente entonces, como lo hacen, por ejemplo, en Puerto Rico. Ecuador escogió, en cambio, mantener su Banco Central en operación. Usando recursos propios y créditos externos, la entidad lleva a cabo cierto grado de manejo de liquidez, y puede proveer montos limitados de crédito a bancos que experimenten iliquidez.

La dolarización fue implementada durante el 2000 en concordancia con la Ley de Transformación Económica, que el presidente firmó en marzo luego de su aprobación en el Congreso (5). Esta ley establecía que el Banco Central compraría los sucres en circulación, usando sus reservas internacionales, y que el Ecuador adoptaría el dólar como unidad monetaria y, en la práctica, como su moneda oficial. La ley convirtió al dólar norteamericano en unidad de cuenta y medio de cambio legal; y estipuló que todos los registros contables públicos y privados debían ser llevados en esta moneda. Los contratos podrían usar dólares o sucres, pero todas las transacciones de comercio exterior y pago de impuestos derivados de ellas deberían ejecutarse en dólares. Durante el curso del año 2000, el Banco Central compró casi la totalidad de los sucres que habían estado en circu-

lación. En septiembre del año 2000, seis meses después de la aprobación de la ley, la contabilidad de los bancos y otras relaciones contractuales fueron convertida a dólares.

La Ley reorganizó el Banco Central en cuatro "sistemas" con estados financieros segregados. El primero consistía en tenencias en moneda extranjera que respaldaban un monto igual de sucres en circulación, al igual que nuevas monedas locales de baja denominación que debían ponerse en circulación durante el año 2000. (Este sistema equivale a una pequeña caja de conversión, con un tamaño de pocos dólares por habitante). En el segundo sistema, activos líquidos en moneda extranjera respaldan un monto igual de depósitos de instituciones financieras en el Banco Central y obligaciones emitidas por esta institución. En el tercer sistema, el resto de activos líquidos en moneda extranjera, los bonos del Tesoro y los contratos de recompra de papeles que se encuentran en poder del Banco Central respaldan sus otras obligaciones (incluyendo las mantenidas con el FMI), las cuentas de depósitos del sector público y los bonos del Banco Central emitidos para ser utilizados en operaciones de mercado abierto. El saldo mantenido en esta tercera cuenta es entonces el saldo operativo de las reservas internacionales brutas, ya que los montos que respaldan la moneda en circulación y los pasivos del Banco Central con instituciones financieras no están disponibles para transacciones externas. El cuarto sistema comprende los demás activos, pasivos y el patrimonio del Banco Central. La ley estipula que el Banco Central debe usar sus activos en moneda extranjera para respaldar sus diferentes obligaciones con la siguiente prioridad: primero la emisión de moneda fraccionaria y los depósitos de las instituciones financieras, y luego todas las demás obligaciones, incluyendo las externas y los depósitos del Tesoro.

Esta estructura se asemeja mucho a una caja de conversión (ver Baliño y otros 1997, y también Gulde 1999). Los dos primeros sistemas son esencialmente similares al "departamento de emisión" de una caja de conversión, donde los activos en moneda extranjera respaldan obligaciones monetarias específicas (emisión monetaria y depósitos de bancos comerciales en el Banco Central). En Ecuador, esas obligaciones solo pueden ser creadas cuando el Banco Central recibe moneda extranjera y pueden ser extinguidas solamente cuando el Banco Central entrega moneda extranjera. Al contrario de lo que sucede bajo convertibilidad, en la cual la emisión monetaria es un monopolio, el Banco Central del Ecuador no puede saber el monto total de la base monetaria, ya que no tiene modo de conocer el monto de dólares en circulación dentro del país (7). El tercer sistema es similar al "departamento bancario" de una caja de conversión. El Banco Central puede prestar moneda extranjera a prestatarios elegibles -los bancos comerciales- mientras mantenga suficiente moneda extranjera que respalde sus obligaciones monetarias de soporte de liquidez y otras operaciones.

La tabla 3.3 muestra la estructura de cuentas del Banco Central y su evolución luego de la dolarización. Como se explica en la sección 7 más adelante, el total de reservas internacionales se incrementó y las reservas de libre disponibilidad crecieron de apenas 141 millones de dólares el 10 de marzo a 919 millones el 31 de diciembre, como consecuencia del mejoramiento de las cuentas externas. Los depósitos del SPNF en el Banco Central crecieron de cerca de 500 millones a más de mil millones, como resultado de un mejor desempeño fiscal (y algún endeudamiento externo). La "base monetaria" en sucres declinó durante el periodo, ya que el Banco Central prácticamente completó el retiro de sucres en septiembre del año 2000. La nueva emisión de moneda era mucho menor en magnitud que el monto de sucres retirados de circulación; y los depósitos de los bancos comerciales en el Banco Central se mantuvieron sin cambio, porque sus captaciones permanecieron estables.

Tabla 3.3. Ecuador: Las cuatro hojas de Balance del Banco Central, 10 de marzo de 2000 a 31 de diciembre de 2001

Millones de dólares		10-Mar-00	30-Jun-00	31-Dec-00	30-Jun-01	31-Dec-01
(1) Sistema de Cambio (neto)		0	0	0	0	0
Activos		425	153	35	35	27
Pasivos	Reservas internacionales (A)	425	153	35	35	27
		-425	-153	-35	-35	-27
	Emisión monetaria (a)	-425	-153	-35	-35	-27
	Sucres	-425	-153	-28	-28	0
	Monedas de baja denominación	0	0	-8	-8	-27
(2) Sistema de reservas financieras (neto)		0	0	0	0	0
Activos		299	215	226	144	261
Pasivos	Reservas internacionales (B)	299	215	144	144	261
		-299	-215	-226	-144	-261
	Depósitos en la Reserva	-287	-212	-144	-144	-261
		-12	-3	0	0	0
(3) Sistema de operaciones principales (neto)		0	0	0	0	0
Activos		821	1203	1579	1651	1454
Pasivos	Reservas internacionales (c)	141	523	1025	1025	785
	Operaciones de recompra	38	1	0	0	50
	Obligaciones del Tesoro	642	679	625	625	618
		-821	-1203	-1579	-1651	-1454
	Depósitos del SPNF	-512	-661	-1144	-1144	-988
	Depósitos privados	-26	-9	-14	-14	-16
	Operaciones del periodo del Banco Central	-283	-533	-492	-492	-450
(4) Otras operaciones		0	0	0	0	0
Sistema (neto)		0	0	0	0	0
Activos (b)		1627	1712	1576	1571	1653
Pasivos y capital		-1627	-1712	-1576	-1571	-1653
Otros pasivos (c)			497	270	180	438

(La tabla continúa en la página siguiente)

**Tabla 3.3. Ecuador: Las cuatro hojas de Balance del Banco Central,
10 de marzo de 2000 a 31 de diciembre de 2001**

Millones de dólares	10-Mar-00	30-Jun-00	31-Dec-00	30-Jun-01	31-Dec-01
Capital y reservas		-2291	-1883	-1804	-2091
de las que, beneficios acumulados		83	0	53	0
Memorandum					
Reservas Internacionales					
(A+B+C)	865	891	1180	1204	1074
Base monetaria	712	365	261	179	289

(a) Pequeñas monedas y sucres todavía en circulación

(b) Incluye las posiciones de capital en organizaciones internacionales y andinas y colaterales para intereses de los bonos Brady

(c) Incluye ajustes de intercambio y provisiones

Fuente: Banco Central del Ecuador

Como en un departamento bancario de una caja de conversión, con los demás factores manteniéndose iguales, el alcance de las operaciones en el tercer sistema está determinado, entre otras cosas, por la tasa de cambio. Mientras más depreciada esté la moneda local, menor sería el monto de moneda extranjera que tendría que ser dedicado al departamento de emisión y, consecuentemente, mayor el espacio que existiría para las operaciones del departamento bancario.

En el caso de Ecuador, la fuerte depreciación del tipo de cambio al momento de la dolarización efectivamente permitió que el Banco Central tuviera un valor de activos en moneda extranjera superior a sus obligaciones en el tercer sistema (8).

El papel que el Banco Central jugará en el Ecuador dolarizado será, sin duda, mucho más limitado que el que correspondería a una autoridad monetaria convencional. Debe estar en capacidad de llevar a cabo el manejo de liquidez y tener las funciones de prestamista de última instancia; pero como no puede crear dinero, su capacidad de manejar la liquidez de la economía es limitada, y por lo tanto no puede ser un prestamista de última instancia en el pleno sentido del término.

La Ley de Transformación Económica incorporó otras disposiciones relativas al proceso de dolarización. Algunas de ellas, que trataban sobre el manejo de las tasas de interés, fueron controvertidas. Como en cualquier transición monetaria, las autoridades estipularon la conversión de los contratos que habían sido formulados bajo la premisa de una moneda que se deprecia en contratos con una moneda mucho más estable (9). La ley también estipuló la reducción transi-

toria de las tasas de interés en todos los activos financieros que habían sido pactados en sucres y dólares (10).

En su aspecto más controvertido, la ley introdujo un techo de usura, a ser fijado periódicamente por el Banco Central como un margen de "riesgo" sobre la LIBOR, con un tope equivalente a 1.5 veces la tasa activa promedio de los bancos calculada por el Banco Central. Políticamente, este techo de usura fue una respuesta a la percepción de que, después de que el sistema bancario fue liberalizado en la primera mitad de los años noventa, ciertos bancos abusaron peligrosamente de operaciones con altas tasas de interés, tomando depósitos a alto costo y prestando a tasas elevadas a clientes de mayor riesgo.

Muchos observadores argumentaron que la mera existencia de un techo de usura desanimaría a potenciales participantes a ingresar en el sistema financiero ecuatoriano. (De modo general, es preferible confiar en la regulación bancaria para prevenir operaciones de alto riesgo, a través de actividades de supervisión.)

Para ampliar la capacidad del Banco Central de enfrentar crisis de liquidez de corto plazo, las autoridades anunciaron que establecerían un Fondo de Soporte de Liquidez independiente. Este Fondo fue capitalizado a través de un préstamo inicial de 70 millones de dólares, otorgado por la CAF. Los bancos fueron obligados a colocar en este Fondo un monto equivalente al 1% de sus captaciones, un requerimiento adicional al encaje legal del 8%.

La Ley de Transformación Económica incorporó un gran número de disposiciones que fueron más allá de la dolarización. El argumento del gobierno era que el éxito de la dolarización a largo plazo dependía de la resolución de la crisis bancaria y de la implementación de reformas estructurales ya muy demoradas, y que era por lo tanto necesario que la legislación de la dolarización enfrentara estos problemas. Por este motivo, la ley ajustó los estándares de regulación bancaria. Los bancos comerciales fueron sometidos a un requerimiento de capital del 9 %, monitoreado por la Superintendencia de Bancos. Los bancos con pequeñas deficiencias debían elevar su capital en un corto lapso o enfrentar la intervención y posible liquidación. La ley estipuló también que las prácticas contables debían aproximarse a los estándares internacionales.

La ley y sus reglamentos también establecieron la reprogramación de la deuda privada con instituciones financieras. Los 800.000 deudores que debían 50 mil dólares o menos podían reprogramar su deuda de acuerdo a formulas estandarizadas, aplicables a diferentes categorías de deuda (tarjetas de crédito, hipotecas, etc.) con un plazo de hasta siete años. A los varios cientos de deudores que debían más de 50 mil dólares se les formuló una base legal e institucional para que pudieran renegociar sus créditos. A pesar de que el gobierno sufrió presiones

políticas permanentes para hacer obligatoria la reprogramación de créditos de grandes deudores, se resistió a hacerlo. Una razón práctica era la necesidad de evitar la reprogramación de operaciones que aún eran viables y asegurar así que los bancos mantuvieran un adecuado flujo de caja.

Las medidas de reforma estructural incorporadas en la ley estaban dirigidas a las finanzas públicas, la agencia de regulación bancaria, privatización de los monopolios estatales en telecomunicaciones, electricidad e hidrocarburos; apertura al sector privado en estos sectores, y legislación laboral (el capítulo 2 discute estos problemas). Estas reformas reconocían implícitamente que la dolarización por sí sola no era suficiente para mejorar la capacidad de crecimiento de la economía (11).

En septiembre del año 2000, el gobierno aprobó una ley para reforzar la Ley de Transformación Económica (12), que consistía casi en su totalidad de medidas de ajuste estructural, tendientes a incrementar la participación privada en sectores clave de la economía. Sin embargo, a pesar de las extraordinarias circunstancias, las medidas de reforma estructural incorporadas en la legislación de la dolarización fueron relativamente limitadas (ver sección 8 más adelante).

6. LOS PROBLEMAS DE LA TRANSICIÓN: EL DESCONGELAMIENTO DE LOS DEPÓSITOS Y EL AJUSTE DE PRECIOS

Algunas circunstancias financieras y económicas complicaban la transición a la dolarización en Ecuador. La primera fue la liberación de los depósitos a plazo congelados en marzo de 1999 (ver capítulo 2). La segunda fue el alza del nivel de precios resultante de la severa depreciación del sucre cuando se estableció la dolarización.

Otra adicional fue la necesidad de ajustar los rezagados precios de los combustibles, del gas de uso doméstico, de las tarifas eléctricas y los salarios. Finalmente, existían varios problemas prácticos, incluyendo falsificación de billetes, así como insuficiencia de monedas y de información pública.

DESCONGELAMIENTO DE LOS DEPOSITOS. En enero del año 2000, cuando la dolarización fue anunciada, muchos observadores sostuvieron que el Ecuador podría dolarizar solo cuando se terminara la necesidad de financiamiento inflacionario (13). Se referían al proceso de descongelamiento de los depósitos que comenzó a mediados de marzo del año 2000. Percibieron una alta probabilidad de que a partir del descongelamiento se podría producir fuertes retiros de depósitos. Bajo dolarización, la autoridad monetaria no tendría capacidad para otorgar

créditos de liquidez por montos importantes a los bancos, si fuera necesario. Muchos observadores plantearon que el Ecuador tendría que experimentar mayor inflación para permitir que el sistema bancario honrara sus obligaciones.

Para hacer frente al problema del descongelamiento, junto con la dolarización las autoridades anunciaron que los depósitos de mayor valor serían descongelados apenas parcialmente. Un año después de la fecha de vencimiento original, en cada depósito a plazo sería liberado hasta 4.000 dólares en efectivo. El resto sería entregado en bonos del Tesoro Nacional, que los bancos podrían obtener del Tesoro con la entrega de pagarés. Así, el Tesoro tomaría el puesto de los depositantes privados, pasando a ser el mayor tenedor de obligaciones bancarias. Los bonos recibidos por los depositantes tendrían seguramente profundos descuentos y esta sería la forma en que los depositantes efectivamente asumirían las pérdidas. Su valor podría fortalecerse un poco permitiendo que éstos sean usados a la par para pagar las deudas a los bancos o para pagar impuestos.

Sin embargo, en las semanas previas al descongelamiento, el Procurador del Estado objetó este uso de los bonos del Tesoro (14), con lo cual se volvió imposible. Las autoridades entonces concluyeron que no tenían más opción que aplicar un esquema alternativo, bajo el cual los depositantes recibirían el exceso de sus depósitos, por sobre 4.000 dólares, en obligaciones bancarias de largo plazo, no en bonos del Tesoro Nacional.

De esta forma, el proceso de descongelamiento se inició a mediados de marzo. A pesar de la preocupación generalizada de que los bancos serían incapaces de atender un ilimitado retiro de depósitos, el descongelamiento funcionó bien. Los bancos convencieron a muchos depositantes de que abrieran nuevas cuentas en vez de retirar el dinero; y, durante los tres meses que demoró el proceso de descongelamiento, el monto de captaciones bancarias creció. Hay varias explicaciones para este resultado positivo. La dolarización es uno de ellos. Muchos depositantes concluyeron que la eliminación de la posibilidad de depreciación del tipo de cambio mejoraría la estabilidad financiera de los bancos. Es posible que concluyeron en forma colectiva que la limitación de retiros permitiría a los bancos tener suficiente liquidez para enfrentar la demanda de dinero en efectivo, y que por lo tanto no había motivo de pánico.

Además, con el objeto de convencer a los depositantes para que no retiren sus depósitos, unos pocos días antes de que el proceso de descongelamiento comenzara, el FMI, el Banco Mundial, el BID y la CAF anunciaron en forma conjunta sus planes para proveer al Ecuador un soporte financiero de 2.000 millones de dólares. Adicionalmente, varias decisiones del Tribunal Constitucional en el sentido de declarar ilegal el congelamiento de los depósitos, tanto como la posi-

ción del Procurador del Estado sobre el uso de bonos del Tesoro, posiblemente persuadieron a los depositantes que las autoridades nunca volverían a llevar a cabo un congelamiento semejante. Finalmente, el esfuerzo de los bancos mediante un marketing enérgico, sin duda merece parte del crédito del éxito de la operación de descongelamiento.

LA ELEVACIÓN DEL NIVEL DE PRECIOS. Los problemas más serios de la transición se derivaron de la severa depreciación del tipo de cambio con la cual la dolarización comenzó (ver gráfico 3.1 y tabla 3.4). Para alcanzar la paridad con los precios externos en dólares se requería un fuerte incremento de los precios internos, y esto es precisamente lo que ocurrió. Los precios al consumidor crecieron en 96.1 % durante el 2000, una de las más altas tasas anuales en la historia del Ecuador, y continuaron creciendo a lo largo del 2001.

En enero del año 2000, algunos analistas estimaron, bajo el supuesto de una inflación mundial de 2 o 3%, que los precios en Ecuador deberían elevarse durante los siguientes 12 meses entre 120 y 140% sobre el nivel de diciembre de 1999, para que el tipo de cambio real efectivo retorne al nivel promedio de 1997-99 (ver gráfico 3.1). Esta proyección reflejaba la magnitud del ajuste de precios que debía producirse. En realidad, lo que estaba sucediendo no era "inflación" propiamente dicha, sino más bien un ajuste puntual del nivel de precios.

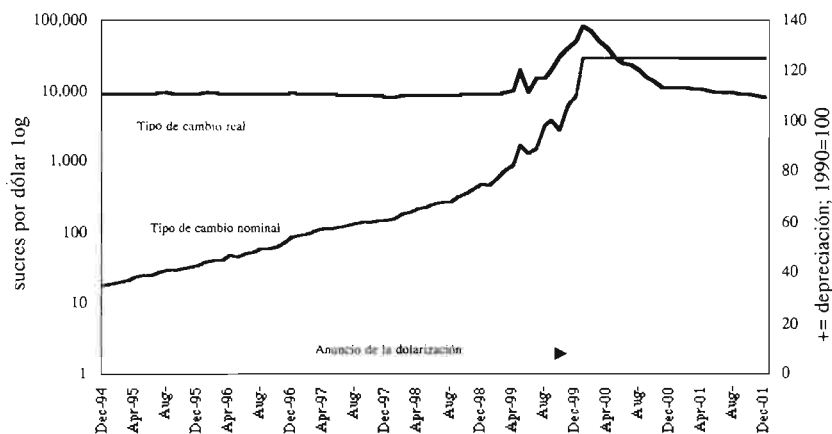
Pero no había manera de adivinar cuanto tiempo iba a tomar en completarse este aumento del nivel de precios, aunque el hecho de que la economía estaba en recesión sugería que iba a demorar más tiempo de lo que podía haberse previsto. El gráfico 3.2 muestra la evolución de los precios al consumidor y los precios externos ponderados por el comercio exterior, a la tasa de cambio actual. Una vez que el tipo de cambio real efectivo alcanzó su nivel apropiado, la inflación doméstica presumiblemente debía bajar hasta igualar la tasa de inflación mundial.

A pesar de haber sido anticipado, el incremento del nivel de precios tuvo varias consecuencias problemáticas. En primer lugar, el ajuste de los precios relativos fue desigual. En teoría, se habría esperado que los precios de los bienes transables se moverían rápidamente a niveles de paridad. Los precios de los no transables subirían a medida que el depreciado tipo de cambio real efectivo aumentara las exportaciones netas y así generara un incremento en la oferta de dinero. A excepción de los derivados del petróleo, los productos de exportación principales del Ecuador -bienes agrícolas y unos pocos procesados- tienen participación limitada en la canasta doméstica de consumo.

En el caso de los precios del petróleo y sus derivados, el sector público mantiene un monopolio en las ventas y, dado que las autoridades establecen los precios internos, estos no están directamente relacionados con los precios mundiales. Los precios de los productos importados tienen mayor peso en la canasta de consumo, pero la recesión, la depreciación del tipo de cambio y la crisis bancaria precedentes a la dolarización redujeron fuertemente las importaciones de mercancías, haciendo que muchos de los bienes relevantes se volvieran por lo menos momentáneamente no transables (15).

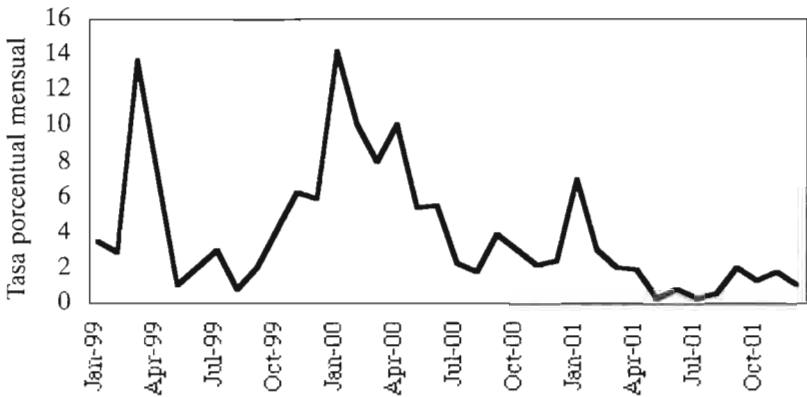
Además, los salarios del sector formal permanecieron bajo el control del sector público. (Comisiones sectoriales todavía establecen los niveles salariales del sector formal en Ecuador, dependiendo ampliamente de una comisión central que fija el salario mínimo).

Gráfico 3.1. Ecuador: Tasa de Cambio Mensual Ponderada de la Competitividad en el Comercio, diciembre 1994 – diciembre 2001



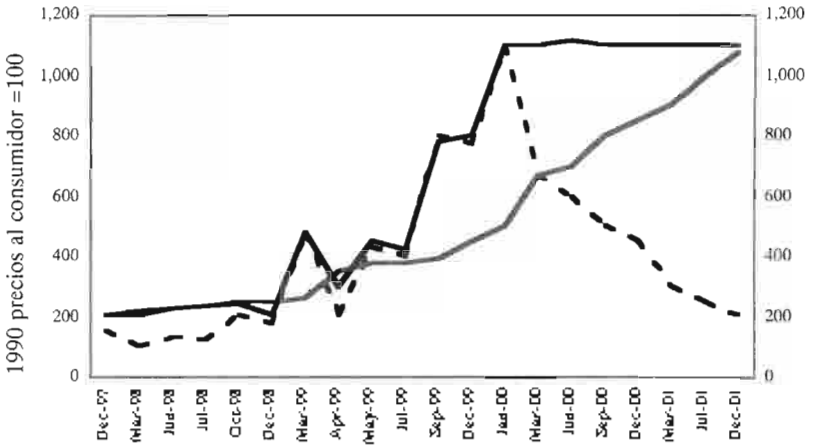
Fuente: Banco Central del Ecuador

Gráfico 3.2. Ecuador: Incremento Mensual de los Precios al Consumidor, enero 1999 – diciembre 2001



Fuente: Banco Central del Ecuador

Gráfico 3.3. Ecuador: Precios al Consumidor y Precios Ponderados de los Socios Comerciales al Tipo de Cambio Actual, diciembre 1997 – diciembre 2001



Fuente: Fondo Monetario Internacional

La elevación del nivel de precios después de la dolarización en Ecuador no fue una experiencia única. Muchas de las ex repúblicas Soviéticas tuvieron experiencias similares cuando establecieron nuevas monedas, después de abandonar el área del rublo. Estonia, por ejemplo, impuso la convertibilidad a principios de los noventa, con su nueva moneda nacional ligada al marco alemán. Las autoridades encontraron que determinar el tipo de cambio "exacto" era muy difícil, sobre todo debido a que el rublo se había depreciado rápidamente en los meses previos y la nueva moneda quedó sustancialmente devaluada a la tasa establecida. A pesar de ello, la convertibilidad aplicada en Estonia se comportó en forma cercana a las reglas establecidas en los libros de texto. La depreciación inicial condujo a incrementos anuales del nivel de precios del orden de 15 % por algunos años, hasta que la paridad fue alcanzada.

Para mediados del año 2001, el incremento de precios se había moderado en forma significativa en Ecuador. Existen motivos para proyectar que esta tendencia se mantendrá hacia delante y la inflación convergerá a niveles mundiales. Esto es esencial para prevenir un mayor deterioro de la competitividad externa de Ecuador.

EL AJUSTE DE LOS PRECIOS MANEJADOS POR EL ESTADO. Los precios que el gobierno fija en el sector de energía, incluyendo la electricidad, combustibles y gas de uso doméstico, constituyeron un problema político de la misma forma como eran antes de enero del año 2000.

El gobierno había congelado los precios de los combustibles por 12 meses en julio de 1999 para atender las demandas de los trabajadores del transporte; y mantuvo estable el precio en sures del gas de uso doméstico al nivel fijado en septiembre de 1998. La continua depreciación del tipo de cambio y la inflación implicaban que estos precios fijos generaran subsidios crecientes, que llegaron a representar algunos puntos porcentuales del PIB (16).

El ajuste de estos precios requeriría inevitablemente ajustes compensatorios en los salarios, cuyo nivel real fue decreciendo por causa de la recesión y el desempleo.

Para ajustar los precios de la energía y los salarios del sector formal, las autoridades tenían que tomar en cuenta las implicaciones para (a) la competitividad y costos del sector privado; (b) la asignación de los recursos; entre otras consideraciones, las diferencias en el precio internacional de los derivados del petróleo que habían provocado distorsiones en el comercio fronterizo; (c) la distribución del ingreso; (d) las finanzas públicas, ya que los precios de la electricidad y los combustibles afectan los ingresos fiscales mientras que los salarios afectan el

gasto; (e) el financiamiento de las empresas públicas; y (f) las limitaciones políticas, ya que los precios de la energía habían provocado fuertes protestas sociales en el pasado. La retroalimentación que el incremento de precios y salarios produciría en la inflación era una complicación adicional.

Tabla 3.4. Ecuador: Tipo de Cambio (suces por dólar), Precios al Consumidor, y Tipo de Cambio Real Efectivo, diciembre 1998 - diciembre 2001

	Valor promedio			Variación porcentual con respecto al mes anterior		
	Tipo de cambio	Tipo de cambio real efectivo (1990=10)17	Precios al consumidor (1990=100)	Tipo de cambio	Tipo de cambio real efectivo	Precios al consumidor
Dec-98	6595.9	79	279.2	2.4	1.9	0.7
Jan-99	7133.1	82.5	288.1	8.1	4.4	3.2
Feb-99	7807.3	86.4	295.8	9.5	4.8	2.7
Mar-99	10754.3	104.4	335.7	37.7	28	13.5
Apr-99	9430	87.5	354.3	-12.3	-16.2	5.5
May-99	8969	82.3	357.4	-4.9	-5.8	0.9
Jun-99	10923.2	98	363.8	21.8	19	1.8
Jul-99	11723	101.9	374.9	7.3	4	3.1
Aug-99	11197.2	97.9	376.9	-4.5	-3.9	0.5
Sep-99	12116.5	104.7	383.5	8.2	6.9	1.8
Oct-99	15656.8	130.4	399.5	29.2	24.5	4.2
Nov-99	17525.5	137.1	425	11.9	5.2	6.4
Dec-99	18205.8	135.2	448.7	3.9	-1.4	5.6
Jan-00	24761	161.2	513	36	19.3	14.3
Feb-00	25000	147.8	564.4	1	-8.3	10
Mar-00	25000	138.3	607.2	0	-6.4	7.6
Apr-00	25000	125.2	669.2	0	-9.5	10.2
May-00	25000	117.8	703.6	0	-5.9	5.1
Jun-00	25000	113.4	741	0	-3.8	5.3
Jul-00	25000	110.6	758.6	0	-2.4	2.4
Aug-00	25000	108.4	768.9	0	-2	1.4
Sep-00	25000	104.6	797.2	0	-3.5	3.7
Oct-00	25000	101.7	818.7	0	-2.8	2.7
Nov-00	25000	99.7	836.4	0	-1.9	2.2
Dec-00	25000	97.6	857	0	-2.1	2.5
Jan-01	25000	92.4	916.7	0	-5.3	7
Feb-01	25000	89.3	943.4	0	-3.4	2.9
Mar-01	25000	87.5	964.1	0	-2	2.2
Apr-01	25000	86.1	980.7	0	-1.6	1.7
May-01	25000	86.1	982.3	0	-0.1	0.2
Jun-01	25000	85.8	987	0	-0.3	0.5
Jul-01	25000	85.6	989.4	0	-0.1	0.2
Aug-01	25000	85.4	993.7	0	-0.3	0.4
Sep-01	25000	84	1014	0	-1.6	2
Oct-01	25000	82.8	1025.9	0	-1.3	1.2
Nov-01	25000	81.6	1042.3	0	-1.5	1.6
Dec-01	25000	80.6	1049.6	0	-1.2	0.7

Fuente: FMI

Dentro del programa stand-by con el FMI de abril del año 2000, las autoridades indicaron que subirían los precios de los combustibles, el gas interno y los salarios en dos etapas, en mayo y octubre. Sin embargo, en mayo del año 2000, pensando que sería mejor evitar dos periodos de protestas sociales, las autoridades llevaron a cabo lo que esperaron sería el incremento necesario de un solo golpe, con una elevación fuerte de los precios de los combustibles y otros derivados así como de los salarios del sector público (18). Las autoridades decidieron no incrementar el políticamente sensible precio del gas de uso doméstico y hacia fines de mayo elevaron también los precios de la electricidad. Sin embargo, las continuas alzas del nivel de precios en lo que restaba del año 2000 redujeron el valor real de los precios ajustados. En consecuencia, en enero del año 2001 las autoridades llevaron a cabo otra ronda de alza de precios, esta vez incrementando los combustibles entre 20 y 30 % y el precio del gas interno en un 100 %. A pesar de que el gobierno elevó el subsidio en dinero para la gente pobre (el Bono Solidario) e incrementó los salarios del sector público en el orden del 12 al 15%, hubo protestas generalizadas. Las autoridades negociaron un acuerdo con los líderes de las manifestaciones, bajo el cual se recortaba el incremento del gas al 60%, se prometía que el precio de los combustibles no subiría en los 12 meses futuros, y se comprometían a mantener el diálogo con representantes de los grupos protestantes (19).

Uno de los motivos por los que surgió el problema de los precios relativos fue que los precios de combustibles y electricidad y los salarios solo se ajustaban en grandes porcentajes y con intervalos irregulares como en febrero de 1997, cuando el Ecuador abandonó el sistema de ajuste mensual, ya que su magnitud era tan grande que provocó manifestaciones en las calles que forzaron la salida de Bucaram de la presidencia. Es posible que ajustes menores con mayor frecuencia hubieran aliviado este problema (20).

Un problema adicional ha sido la evolución de las tasas de interés durante el proceso de transición. Muchos analistas han observado que las tasas de interés se mantenían muy por debajo del ritmo de incremento de los precios durante el año 2000. En este sentido, las tasas reales fueron "negativas". Aún así, las tasas de depósitos se mantenían bastante más altas que las tasas disponibles fuera del Ecuador. Con la economía todavía en recesión y los bancos actuando con mucha prudencia a la hora de otorgar créditos, era natural que los bancos no quisieran atraer más que un limitado monto adicional de depósitos; por lo cual la tasa pasiva permanecía relativamente baja.

A medida que la proyección de crecimiento mejoraba y la demanda de crédito se fortalecía, las tasas de interés debían subir lentamente. Sin embargo se puede esperar que las tasas de interés para depósitos permanezcan elevadas mien-

tras Ecuador y los bancos continúen siendo percibidos como de alto riesgo, hasta que el sistema bancario se "internacionalice" (ver la sección 8 más adelante).

ESCASEZ DE MONEDA, FALSIFICACIÓN Y OTROS PROBLEMAS "PRÁCTICOS". La transición a la dolarización trajo algunos inconvenientes de orden práctico. La falsificación ha sido un problema permanente, pero por su naturaleza es imposible determinar cuán importante es. La introducción de moneda fraccionaria recién empezó en septiembre del año 2000, a pesar de que la mayor parte de los sucres, incluyendo los billetes de baja denominación, ya había sido retirada de circulación. La escasez de monedas de baja denominación causó inconvenientes al momento de realizar transacciones pequeñas. Fue imposible para las autoridades llevar a cabo una adecuada campaña pública de información debido a limitaciones presupuestarias y de tiempo. Existió confusión al aplicar la tasa de conversión. Los billetes dólares causaron dificultades para la gente analfabeta que antes habían confiado en el color de los billetes para distinguir las diferentes denominaciones. Sin embargo, al final del año 2000 la utilización del dólar como moneda de intercambio había avanzado considerablemente y estaba cerca de ser un aspecto normal de la vida cotidiana, como en Panamá.

7. EL COMPORTAMIENTO MACROECONÓMICO DEL ECUADOR EN EL 2000 Y 2001, LUEGO DE LA DOLARIZACIÓN

En 1998 y 1999 el Ecuador había caído en una de las más profundas crisis económicas de su historia, con una recesión profunda, una severa crisis bancaria y el inicio de una hiperinflación (ver capítulo 2). Durante al año 2000, la economía continuó creciendo por debajo de su tasa potencial y las condiciones de vida continuaron severamente afectadas. Pero hubo cierto progreso en términos macroeconómicos, lo que constituyó un apoyo para la transición hacia la dolarización. El peligro inminente que enfrentaba la transición era que las cuentas externas, fiscales y bancarias requieran un financiamiento mayor a lo que permitían las limitaciones impuestas por el régimen de dolarización y la disponibilidad de crédito externo. El sector bancario estaba en especial peligro por el descongelamiento de los depósitos. Pero, como se explicó en la sección 6, se logró prevenir exitosamente el retiro de depósitos en montos inmanejables.

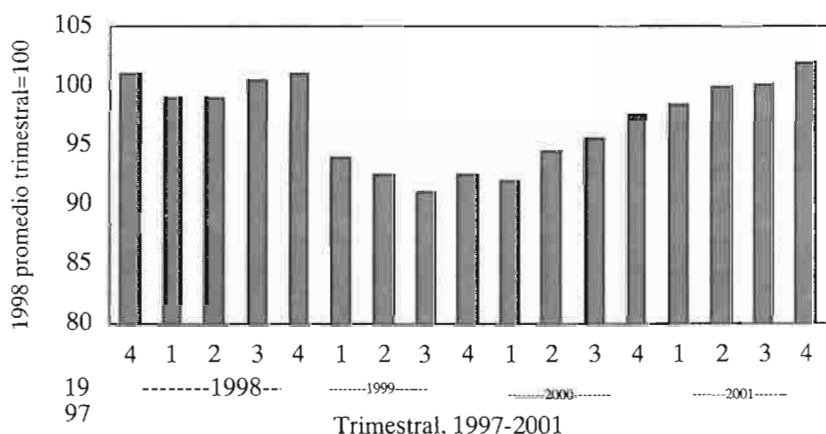
Los precios más altos del petróleo, una reducción aguda de las importaciones, el acuerdo alcanzado en la renegociación de la deuda externa y la reducción de los salarios del sector público, limitaron la necesidad de financiamiento fiscal y externo. Durante los dos primeros trimestres del año 2001, el PIB real empezó a recuperarse. El nivel de precios creció en forma moderada durante el año 2001, mientras los precios internos se acercaban a su nivel de paridad. Los precios al consumidor ascendieron en 37.7% durante el 2001, en comparación

con 96.1% durante el 2000. Las condiciones favorables permitieron al Ecuador completar exitosamente el programa con el FMI que se inició en abril del año 2000. El desembolso final del programa fue otorgado en diciembre del año 2001.

Por supuesto, el Ecuador no puede confiar en condiciones externas favorables para el futuro. Hacia fines del año 2001 ocurrieron varios eventos alarmantes. La recesión mundial y una nueva baja de los precios internacionales del petróleo empezaron a reducir las exportaciones, mientras el tipo de cambio real efectivo se apreciaba y, junto con la recuperación económica, estimulaban las importaciones. Los declinantes precios mundiales del petróleo empezaron a afectar a las finanzas públicas, que aun siguen dependiendo excesivamente de los ingresos petroleros. (21)

El gráfico 3.4 muestra la evolución trimestral del PIB real durante el curso de la crisis, su aguda caída en 1999 y la lenta recuperación posterior. El PIB real creció en 1.9 % en el 2000, con una distribución sectorial desigual. El sector de la agricultura y la pesca se contrajo en más del 5%, mientras petróleo, industria manufacturera, comercio y transporte crecieron alrededor del 5%. Los niveles de actividad en el cuarto trimestre del año 2000 eran significativamente más bajos que los promedios presentados en 1998, con la excepción de petróleo, electricidad y construcción. La recuperación económica empezó en el segundo trimestre del año 2000 y continuó durante la primera mitad del año 2001. Para la segunda mitad del año 2001 el PIB real ya estuvo sobre el nivel de 1998. La tasa de crecimiento real total para el 2001 fue de 5.4%.

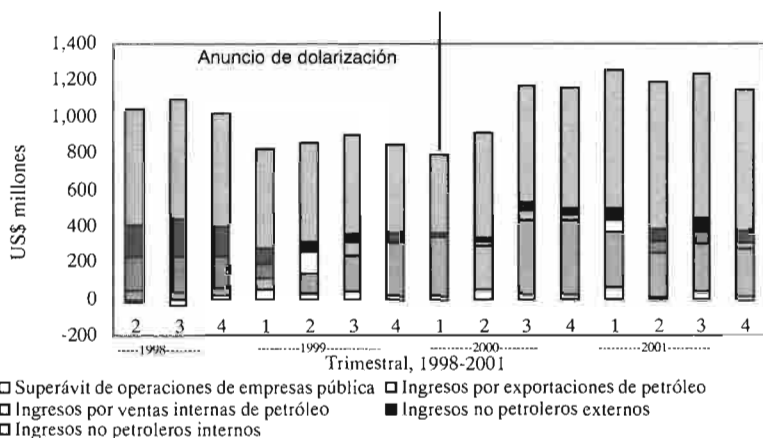
Gráfico 3.4. Ecuador: PIB Real Trimestral (1998 promedio=100), 1997.4 – 2001.4



Fuente: Banco Central del Ecuador

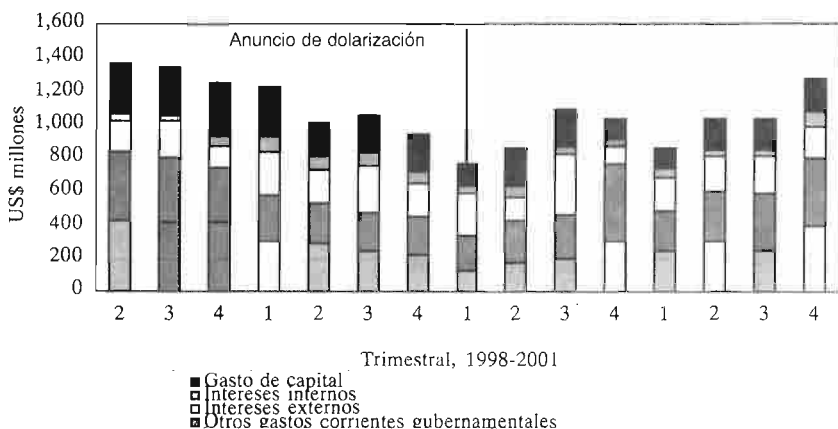
Las cuentas fiscales mejoraron significativamente en el 2000. Luego de haber registrado déficits de alrededor del 6% del PIB en 1998 y 1999, el SPNF alcanzó un superávit durante el año 2000 del 0.5% del PIB (22). (El programa con el FMI suscrito en abril del año 2000 contemplaba un límite para el déficit del SPNF de 3.9% del PIB). Los gráficos 3.5 y 3.6 muestran los factores que permitieron este mejor desempeño fiscal. Los ingresos por exportación de petróleo superaron los 1.100 millones de dólares en el 2000, comparados con apenas 250 millones en 1998 y 673 millones en 1999. Medido en dólares, el gasto salarial en el 2000 fue 56% menor al nivel de 1998, esencialmente por la aguda depreciación del tipo de cambio con que arrancó la dolarización. Los ingresos por exportación de petróleo representaron el 29% de los ingresos totales en el 2000, comparados con el 6% en 1998. El superávit trimestral promedio del SPNF durante el 2000 se ubicó ligeramente por debajo de 15 millones de dólares, comparado con déficits de 300 millones durante 1998. En los primeros dos trimestres del año 2001, los ingresos por concepto de exportación de petróleo permanecieron estables, mientras que los ingresos por impuestos se fortalecieron en forma impresionante como consecuencia de la recuperación del PIB y una mejor administración tributaria. El gráfico 3.6 muestra el sorprendente declive del gasto salarial del sector público durante los años 1999 y 2000; y la recuperación parcial que comenzó en la segunda mitad del año 2000, mientras el nivel de precios se incrementó en forma moderada. Medido en dólares, el gasto salarial del gobierno durante el 2000 fue inferior en cerca de 27% al nivel registrado en 1999. El gasto de capital, que en el año 1999 ya era insuficiente para las necesidades del Ecuador, fue inferior en 35% durante el año 2000.

Gráfico 3.5. Ecuador: Ingresos Trimestrales del Sector Público No Financiero (millones de dólares), 1998.2 – 2001.4



Fuente: Banco Central del Ecuador

Gráfico 3.6. Ecuador: Gastos Trimestrales del Sector Público No Financiero (millones de dólares), 1998.2 – 2001.4



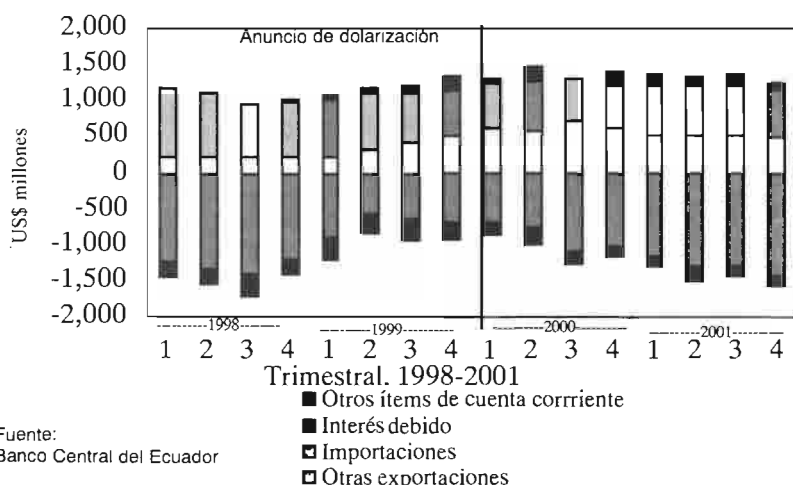
Fuente: Banco Central del Ecuador

El gráfico 3.7 muestra el comportamiento trimestral de los componentes más importantes de la cuenta corriente de la balanza de pagos durante los años 1998, 1999, y 2000 (las cuentas de ingreso de moneda extranjera están en la parte superior del eje horizontal y las cuentas de egreso están en la parte inferior). El superávit trimestral de la cuenta corriente promediaba 239 millones y 348 millones de dólares en 1999 y 2000 respectivamente, comparado con déficits trimestrales promedio de 543 millones en 1998. Las exportaciones de petróleo del año 2000 fueron 164% superiores a las de 1998. A pesar de haber tenido un competitivo tipo de cambio real efectivo, las exportaciones no petroleras fueron 27% menores en el 2000; en parte como consecuencia de dificultades específicas de cada sector, incluyendo enfermedades en el sector camaronero y problemas de acceso a los mercados para el banano. La aguda reducción de la oferta de crédito para actividades de exportación también jugó un rol importante. Comparada con 1998, la importación de mercancías fue 46% y 33% menor en 1999 y 2000 respectivamente, como consecuencia de la recesión, la falta de crédito bancario y la depreciación del tipo de cambio (ver capítulo 2). No obstante, en el 2001 el superávit de la cuenta corriente disminuyó y durante el segundo trimestre se convirtió en déficit. La importación de mercancías fue 61% mayor en la primera mitad del año 2001 que en el mismo periodo del año 2000. Las importaciones de bienes de capital se fortalecieron particularmente, a medida que la inversión revivía.

Un elemento altamente favorable para el positivo comportamiento de la cuenta corriente fue las transferencias privadas del exterior. La recesión indujo a

muchos ecuatorianos a buscar trabajo en el exterior y sus envíos de dinero fueron sustanciales. El flujo de transferencias privadas enviadas al país representaron apenas el 1.9% y 2.2% del PIB en 1996 y 1997, pero en 1998 crecieron al 4.3% del PIB. Luego, durante 1999 y 2000 ascendieron al 8.4% y 8.6% del PIB respectivamente.

Gráfico 3.7. Ecuador: Desarrollo Trimestral de los Componentes Básicos de la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos (millones de dólares), 1998.1 2001.4



Después del descongelamiento, durante el segundo semestre del año 2000 el sistema bancario entró en una etapa de precaria estabilidad. Los depósitos totales crecieron en un 25 % sobre el curso del año, aunque el crédito bancario permaneció estancado. Los bancos implementaron programas para reestructurar los créditos "pequeños" (menores de 50.000 dólares), pero no hicieron mucho progreso en la reestructuración de préstamos grandes. En febrero del año 2001, los bancos lanzaron una nueva versión del programa de reestructuración de deudas de mayor valor, con resultados más positivos. Los bancos continuaron, sin embargo, perdiendo líneas de crédito externas. En abril del 2001 los montos disponibles eran de solo 645 millones de dólares, comparados con 2.500 millones de dólares a mediados de 1998. Las autoridades intentaron por varios medios incentivar la normalización de las operaciones crediticias de los bancos a finales del año 2000. La legislación aprobada en septiembre del 2000 corrigió la fórmula de cálculo del límite de usura en la tasa de interés, ubicándolo en 1,5 veces la tasa

activa referencial (un promedio de las tasas cobradas en los créditos bancarios durante la semana). Más aun, en noviembre del año 2000 las autoridades bancarias eliminaron el límite que se había establecido para las comisiones que los bancos cobran en operaciones crediticias y se eliminó la obligación de constituir provisiones por créditos con tasas de interés superiores al 18%. En diciembre del año 2000 el gobierno transfirió 137 millones de dólares a la AGD para permitirle realizar pagos a los depositantes asegurados. En enero del año 2001, el gobierno central trasladó al fondo de liquidez los recursos provenientes de un crédito de la CAF, con el fin de incrementar sus recursos y volverlo operacional. Estos cambios incentivaron a los bancos a reiniciar sus operaciones de crédito a inicios del año 2001, contribuyendo a la recuperación de la producción. No obstante, las autoridades bancarias encontraron dificultad en avanzar con los procesos de reorganización de los bancos cerrados y en la venta de sus activos. A mediados del año 2001, el mayor banco del Ecuador (Filanbanco, con su casa matriz en Guayaquil), que estuvo bajo administración pública desde diciembre de 1998, quebró a pesar del largo y costoso esfuerzo realizado para mantenerlo abierto.

Durante el año 2000, el gobierno obtuvo préstamos externos para ayudar a construir la base monetaria del Banco Central (23). La dolarización y la aprobación de la Ley de Transformación Económica permitieron obtener el apoyo de las instituciones multilaterales de crédito (24). Como se mencionó anteriormente, en marzo del año 2000 el FMI, Banco Mundial, BID y la CAF emitieron una declaración conjunta prometiendo apoyo hasta por 2.000 millones de dólares durante los años 2000-2. En abril del 2002, Ecuador alcanzó un acuerdo stand-by de 12 meses con el FMI, por un monto de 304 millones de dólares, y el primer desembolso se ejecutó en forma inmediata. El BID desembolsó algunos préstamos de ajuste sectorial aprobados originalmente en 1994, que habían sido retrasados por varias razones. En junio el Banco Mundial aprobó un préstamo de ajuste estructural por 150 millones de dólares, cubriendo un amplio rango de reformas estructurales que incluían una comprehensiva reforma tributaria, el manejo financiero del sector público, reformas al sector financiero y protección del gasto social (aunque el desembolso inicial se atrasó por casi un año debido a demoras en el cumplimiento de las condiciones).

El positivo desempeño de las cuentas externas permitió al Ecuador acumular divisas durante el 2000. La meta de reservas internacionales incluida en el programa con el FMI fue definida como "excedentes de libre disponibilidad en las reservas internacionales"; esto es, activos líquidos en moneda extranjera neto de los montos requeridos para respaldar la emisión de monedas y las reservas bancarias. En otras palabras, los activos líquidos en moneda extranjera existentes en el tercer sistema del Banco Central. A fines de diciembre del año 2000, estos excedentes ascendían a un monto de 919 millones de dólares, un incremento im-

portante frente a los 141 millones de dólares registrados en marzo 10 del 2000 (ver tabla 3.3). Junto a los efectos positivos de los ingresos petroleros en las finanzas públicas, esto permitió al Ecuador cumplir los criterios de evaluación del programa con facilidad. Sin embargo en el segundo semestre del 2000 el FMI suspendió los desembolsos porque el deterioro de la relación entre el Ejecutivo y el Congreso demoró la aprobación de las reformas estructurales que el país se había comprometido a realizar. En septiembre, el presidente aprobó la Ley de Promoción de la Inversión y la Participación Ciudadana como un complemento a la Ley de Transformación Económica, incorporando medidas que permitieran avanzar en el proceso de privatización y eliminando el impuesto a las transacciones financieras vigente desde enero de 1999. Debido a que este proyecto de ley fue enviado al Congreso con el carácter de urgente, el presidente pudo promulgarla a pesar de que el Congreso nunca la debatió, por haber estado enfrascado en una disputa entre los partidos ahí representados. En octubre, cuando el Congreso reinició sus funciones luego del verano, se aprobó la ley con la introducción de varias modificaciones que obligaron al presidente a vetarla en forma total. A causa del deterioro de las relaciones con el Congreso, el gobierno retrasó el envío de las reformas a la legislación tributaria. Cuando finalmente lo hizo, a principios del año 2001, el Congreso rechazó aspectos claves de los cambios propuestos. Sin embargo, la Legislación aprobada en mayo del año 2001 incluyó la eliminación de muchos impuestos problemáticos, un incremento en el nivel mínimo del impuesto a la renta y una elevación de la tasa del IVA del 12% al 14%. Pero el Tribunal Constitucional eliminó pocos días después el incremento del IVA.

El gobierno llevó a cabo dos acciones importantes para aliviar el peso de la deuda externa durante el año 2000. La primera fue el canje de bonos concluido en agosto con los tenedores de bonos Brady y Eurobonos. En septiembre de 1999, cuando el Ecuador incumplió el pago de intereses, los representantes del gobierno mantuvieron varias reuniones con representantes de los tenedores de bonos. Estas reuniones no tuvieron mayor progreso, debido esencialmente a que los acreedores consideraban que no se podría alcanzar un acuerdo que ellos pudieran respaldar como creíble. En julio del año 2000, sin embargo, el Ecuador hizo una oferta directa a los tenedores de bonos para canjear nuevos bonos de 12 y 30 años por los bonos Brady y Eurobonos a 60 centavos de dólar.

Aunque les preocupaba el precedente (un incumplimiento de Argentina ya se veía probable en ese entonces), el 97% de los tenedores de bonos aceptaron el canje y consecuentemente la deuda externa en bonos cayó de 6.5 mil millones de dólares a 3.9 mil millones. La segunda acción del gobierno fue lograr un nuevo acuerdo con el Club de París en septiembre del año 2000. Aunque este acuerdo no incluía una reducción de la deuda, proporcionó una reestructuración de 800 millones de dólares entre atrasos de capital e intereses acumulados desde 1995 y

postergó vencimiento futuros de capital e intereses hasta abril del año 2001. Sin embargo, con una deuda pública de aproximadamente 11.5 mil millones de dólares luego del canje de bonos, comparada con un PIB de aproximadamente 13.6 mil millones de dólares, el peso de la misma se mantuvo tan pesado que debilitaba significativamente a la economía ecuatoriana. El monto de los nuevos préstamos por 2.2 mil millones de dólares durante los años 2000, 2001 y 2002 promediados por instituciones multilaterales en marzo del año 2000, es ligeramente inferior a la reducción de deuda por 2.6 mil millones de dólares obtenida a través del canje de bonos.

La evolución macroeconómica de Ecuador mejoró sustancialmente en el 2001. El ajuste de precios de los combustibles de enero del 2001 contribuyó a la inflación en alrededor del 7 % en ese mes, pero en lo posterior la inflación mensual fue inferior a 2%. La tasa de inflación acumulada en los últimos doce meses fue de 37.7%, lo que sugería que la convergencia a la paridad y por lo tanto una inflación más baja era inminente.

Por otro lado, el PIB real se recuperó de manera vigorosa, especialmente en la primera mitad del año; lo cual trajo como consecuencia un incremento en los depósitos bancarios y permitió a los bancos comerciales reanudar los préstamos.

La importación de bienes de capital creció en forma significativa a medida que la inversión se recuperaba; y el desempleo se moderó. Se comenzó la construcción de un segundo oleoducto trasandino, el cual permitirá duplicar la exportación de petróleo a partir del año 2003. La recuperación de la actividad productiva ayudó a sostener los ingresos públicos a pesar de que los ingresos petroleros decayeron ligeramente. Para el 2001, el crecimiento real del PIB resultó alrededor del 5.4% (una de las mayores tasas de crecimiento de América Latina ese año), mientras los precios al consumidor aumentaron en solo 22.5%.

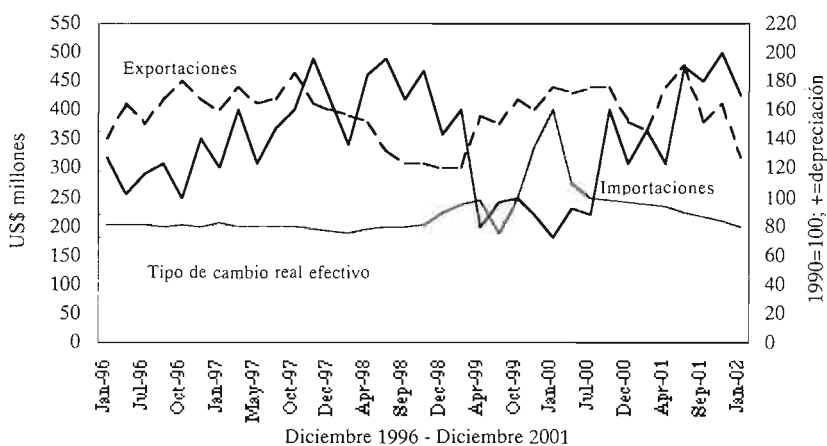
En mayo del año 2001, con varios meses de retraso, el FMI aprobó el desembolso contemplado en el acuerdo stand-by de abril del año 2000, cuando se dieron avances en la reforma tributaria y la reestructuración del sector bancario. En diciembre del año 2001, el FMI aprobó el desembolso final. Sin embargo, durante la segunda mitad del año 2001, como se mencionó anteriormente, se presentaron algunos eventos preocupantes. Después de haber permanecido estables durante la primera mitad del año, los precios internacionales del petróleo empezaron a caer, mientras que las economías industrializadas entraban en recesión. El resto de exportaciones ecuatorianas, incluyendo banano y camarón, seguían con un lento crecimiento.

Al mismo tiempo, la recuperación del PIB y la continua apreciación del tipo de cambio real efectivo incentivaron las importaciones. Como consecuencia, se redujo el superávit comercial prevaeciente desde el comienzo de 1999 y a partir de mediados del año 2001 se convirtió en déficit (ver gráfico 3.8). El crecimiento de las importaciones reflejaba parcialmente la construcción del nuevo oleoducto trasandino.

Por otro lado, podía esperarse que la reducción de las tasas de interés mundiales alivien el servicio de la deuda con tasa variable. (Cada punto porcentual de variación en la LIBOR se refleja en un monto de más o menos 80 millones de dólares por año, o alrededor del 0.5 % del PIB, en el balance de cuenta corriente.

Cada dólar por barril en el precio del crudo representa alrededor de 100 millones por año, o 0.6% del PIB). La reducción en los precios del petróleo mostró, una vez más, que el Ecuador sigue siendo vulnerable. En la actualidad existe un tipo de cambio real efectivo relativamente apreciado, sobre el cual las autoridades económicas ejercen muy poco control.

Gráfico 3.8. Ecuador: Comercio de Mercancías Mensual y Tipo de Cambio Real Efectivo (diciembre 1996 – octubre 2001)



Fuente: Fondo Monetario Internacional, Banco Central del Ecuador

En resumen, durante el año 2000 la economía real del Ecuador continuó con un desempeño pobre y el incremento del nivel de precios resultante de la severa devaluación del tipo de cambio fue un problema grave; las condiciones macroeconómicas, por otro lado, fueron relativamente favorables para la transición a la dolarización. El alto precio del petróleo y la baja tasa de crecimiento ayudaron a reducir el monto de recursos necesarios para cerrar las cuentas fiscal y externa, lo que permitió que el Banco Central acumule reservas internacionales. Por otro lado, durante el 2001 la inflación doméstica se desaceleró en forma marcada, mientras la actividad productiva se recuperó de la profunda recesión en que se encontraba. Pero hacia la última parte del año, la reducción del precio del petróleo, la apreciación del tipo de cambio real efectivo y la ampliación del déficit de cuenta corriente generaron nuevamente cierta incertidumbre sobre el largo plazo, en particular dado el contexto del colapso argentino (25).

8. EL LARGO PLAZO BAJO DOLARIZACIÓN

Los analistas ecuatorianos y extranjeros preguntan, inevitablemente, si la economía del Ecuador evolucionará en los años por venir más en el sentido de Panamá o de Argentina. La sección 3 se concentró en el sistema dolarizado de Panamá, que le permitió mantener estabilidad de precios y crecer a través del desarrollo e integración comercial y financiera. En contraste, en la Sección 4, se vio que la convertibilidad, un sistema de tipo de cambio fijo bastante similar al de Ecuador, contribuyó al desastre económico de Argentina.

En el momento en que este libro se escribe (inicios del 2002), estando Argentina en una crisis aguda y teniendo presente que la economía de Ecuador pareciese tener grandes similitudes con la de Argentina y marcadas diferencias con la de Panamá, es evidente que no se puede descartar un escenario de mayor probabilidad mas bien pesimista.

El tipo de cambio real efectivo del Ecuador bien podría continuar apreciándose, aún después de que su tasa de inflación converja con la internacional, de la misma forma en que sucedió en Argentina. El tipo de cambio en Ecuador está incluso más ligado al dólar de lo que estuvo en Argentina, por lo que, al igual que en ese país, el resultado podría ser recesión. Por otro lado, a pesar del sustancial descuento obtenido en el 2000, la deuda pública de Ecuador continúa elevada y su capacidad de endeudamiento externo estará restringida. Como en Argentina, las autoridades van a estar bajo una intensa presión para mantener una férrea disciplina fiscal y limitar el crecimiento de la deuda pública.

A diferencia de Panamá, que tiene un sistema financiero sólido y bien integrado a los mercados financieros mundiales, el sistema financiero ecuatoria-

no aun enfrenta problemas y se encuentra excluido en gran medida de los mercados financieros internacionales. Ecuador sigue siendo vulnerable a la volatilidad de precios de sus bienes primarios de exportación, a diferencia de Panamá, cuyas exportaciones de servicios son mucho más estables. Esta es una diferencia crucial entre las dos economías.

Sin embargo, no es un hecho que Ecuador sencillamente repetirá la misma historia que Argentina. El tipo de cambio real efectivo de Argentina se apreció fuertemente por efecto del fortalecimiento del dólar estadounidense y fue especialmente golpeada por la depreciación de la moneda brasileña en 1999. Un escenario favorable para Ecuador incluiría una mayor depreciación internacional del dólar y una elevación de los precios internacionales del petróleo en el mediano plazo. De todas formas, la inversión en diversos sectores de exportación permitiría al Ecuador incrementar sus ventas externas y diversificarlas; y el volumen de exportación de petróleo podría duplicarse en el 2003 o 2004, cuando el nuevo oleoducto termine de ser construido y entre en operación (26).

La dolarización no cambia la realidad de que la economía del Ecuador depende en gran parte de circunstancias que se encuentran fuera de su control. Aun así, mientras mejor sea la calidad de la política gubernamental tanto en el manejo diario de la política fiscal como la ejecución de la agenda de reforma estructural mayores beneficios obtendrá el Ecuador en los buenos tiempos y menos vulnerable será en los malos tiempos. Nuevos avances en las reformas estructurales son cruciales para reducir la vulnerabilidad de la economía, particularmente su vulnerabilidad a las incertidumbres del mundo petrolero. Las reformas estructurales que estarían dirigidas a alcanzar este objetivo incluyen: (a) una reforma tributaria integral que reduzca al mismo tiempo la dependencia de la economía en los ingresos petroleros y establezca los ingresos no petroleros; (b) la implementación completa de un mecanismo de estabilización de ingresos petroleros; y (c) el reinicio de un ajuste frecuente de los precios de los derivados del petróleo que se venden en el mercado local con los "caps" apropiados. Adicionalmente ya que cualquier cosa que mejore la eficiencia de la economía mejora la probabilidad de éxito de la dolarización, las autoridades deben procurar (d) una optimización del manejo y organización del recurso humano del sector público y de los programas de gasto; (e) la modernización de los sistemas legales y técnicos para la planificación del presupuesto y su ejecución; (f) un mejoramiento en la calidad de la inversión pública y del gasto en mantenimiento; (g) una conclusión a los procesos de privatización de las telecomunicaciones, energía eléctrica e hidrocarburos; (h) la modernización del sistema de seguridad social; y (i) el diseño de un sistema de descentralización que sea política, administrativa y fiscalmente viable.

Aparte del sector público no financiero en sí mismo, la reforma estructural del sistema financiero sigue siendo la de mayor urgencia. En términos generales, Ecuador debe cumplir tres objetivos en este sector. Uno es el completar el proceso de "depuración" del sistema bancario es decir, lograr que las instituciones se desprendan de los activos sin rendimiento; y restaurar la sanidad del sistema bancario luego de la crisis. El segundo es fortalecer la supervisión bancaria, para asegurar que las instituciones financieras operen en forma segura y, en su defecto, que los problemas sean detectados y resueltos en forma oportuna.

El tercero es encontrar la manera de lidiar con la realidad de que los bancos que trabajan en Ecuador son, a la fuerza, vulnerables a los altos riesgos ecuatorianos. Debido a que la mayoría de los sectores económicos del Ecuador presentan riesgos significativos, las carteras de crédito y, por lo tanto, los mismos bancos son más riesgosos que los que operan en otras economías. Es natural por lo tanto que los depositantes exijan una prima riesgo en las tasas de interés pasivas. Ellos también buscarán bancos con altos niveles de capitalización, lo que obliga a los bancos a operar con altos costos de intermediación además de altos costos de fondos. Los clientes de los bancos enfrentarán entonces altos costos del crédito, que pueden limitar el crecimiento económico a largo plazo. Una reforma estructural en el sector financiero -y en particular, la implantación de una supervisión bancaria vigorosa y de alta calidad- puede ayudar a aliviar, pero no soluciona enteramente este problema. Es de suponer que la actividad bancaria en Ecuador continúe siendo de mayor riesgo y mayores costos que en otros países, por algún tiempo.

Un enfoque alternativo sería encontrar formas de "diluir" el riesgo de las carteras de préstamos concentrados en el Ecuador dentro de bases de capital más grandes, que tengan "dimensión mundial". Hay varios medios posibles. Uno sería persuadir a las instituciones financieras ecuatorianas para que compren un seguro explícito o implícito de entidades extranjeras para cubrir los riesgos a los que están expuestos sus portafolios. De igual forma, al adquirir acciones en los bancos ecuatorianos, los bancos extranjeros asumirían con sus grandes bases de capital el riesgo ecuatoriano. Esta seguridad adicional debería incentivar a los depositantes a aceptar tasas de interés más bajas, con lo cual los costos de fondos de los bancos disminuirían.

A cambio, los bancos extranjeros buscarían mantener un margen de intermediación relativamente alto, que les permita generar ganancias que compensen por el riesgo ecuatoriano y que ayude a elevar su patrimonio para enfrentar las contingencias ecuatorianas. Esto es consistente con el argumento antes presentado de que, con el tiempo, la dolarización ayudará a la integración financiera y que esta integración acarreará significativos beneficios.

Para terminar, hay por lo menos dos sectores adicionales en los cuales se requiere una reforma estructural significativa. Ecuador mantiene un sistema altamente inflexible de legislación laboral y un anacrónico a la vez que centralizado sistema de determinación de salarios para el sector formal. La legislación de la dolarización introdujo la posibilidad de la contratación por horas dentro del sector formal y además estableció la unificación salarial, los cuales corregirían los antiguos problemas causados por los requerimientos que incluyen una larga lista de componentes regulados por el estado, aplicables a los trabajadores públicos y los privados del sector formal. Adicionalmente, el arancel externo común de los países andinos mantiene una estructura anacrónica que favorece los insumos con relación a los bienes terminados. Esto reduce el impacto favorable de la sustancial reforma comercial y liberalización de precios domésticos llevada a cabo a fines de los años ochenta y a inicios de los noventa

9. CONCLUSIONES

Desde inicios de los años noventa, muchos macroeconomistas se convencieron de que las cajas de conversión e incluso la dolarización podrían ser regímenes cambiarios convenientes para ciertos tipos de países. Las experiencias de Panamá al igual que Estonia y otras economías de Europa del Este sugieren que éstas pueden ser reformas efectivas, no solo para la estabilización del tipo de cambio y el nivel de precios, sino también para establecer confianza en los bancos centrales y, en general, en las instituciones que manejan la política económica.

Sin embargo, tanto los sistemas de caja de conversión como la dolarización nunca deben inducir a la complacencia. Como muestra la reciente experiencia de Argentina, un tipo de cambio real efectivo atascado en un valor apreciado puede contribuir a una rápida acumulación de deuda, posiblemente hasta el punto de conducir a severas crisis fiscales o de balanza de pagos. Precisamente porque el tipo de cambio no puede ser ajustado y la capacidad del banco central de crear dinero está severamente restringida, hay un peligro creciente de que eventos exógenos adversos lleven a las cuentas externa y fiscal a profundos déficits, y por este motivo puedan requerir mayor endeudamiento que en otras circunstancias. Esta es una seria preocupación para una economía que ya se encuentra altamente endeudada, como Ecuador.

Durante el año 2000, los altos precios de exportación del petróleo y el apoyo externo ayudaron al Ecuador a realizar una transición suave hacia la dolarización. El temor más preocupante de la transición, el descongelamiento de los depósitos, terminó mucho mejor de lo que varios observadores temían. El sobre depreciado tipo de cambio al que se estableció la dolarización, sin embargo, pro-

vocó un agudo aumento del nivel de precios a lo largo del año, creando preocupaciones sobre el ajuste de costos y la estructura de precios relativos. Pero una vez que el incremento de precios haya avanzado hacia la paridad, la inflación debe estabilizarse en niveles mundiales. Sin embargo, el tipo de cambio real efectivo podría entonces ser no tan competitivo como Ecuador necesita. De la misma forma que sucedió en Argentina, eso puede llegar a ser un problema. Es importante destacar que, en cualquier caso, las cuentas fiscales y externas van a seguir siendo tan dependientes como siempre del volátil precio mundial del petróleo. La estabilidad de precios debería incentivar la inversión, pero de ninguna manera puede ser considerada suficiente para esto. El peso de la deuda externa permanece elevado. La economía permanece altamente vulnerable frente a contingencias, por lo que mayores reformas estructurales en el sector público y sistema financiero siguen siendo esenciales.

Notas

1. Durante el "Efecto Tequila" en México en los años 1994-95, las tasas de interés fueron más bajas y el crédito fue más abundante en Argentina, que operaba bajo un sistema de convertibilidad desde abril de 1991. Al contrario de los bancos mejicanos, los bancos argentinos no se debilitaron con la depreciación del tipo de cambio.

Como consecuencia, a pesar de sus rígidas leyes laborales, Argentina se recuperó más rápidamente que México, que había devaluado fuertemente.

2. El senador estadounidense Connie Mack sostiene que los Estados Unidos deberían compartir el señoriaje con los países que adopten el dólar.

3. En esta sección se encuentran los análisis de Moreno Villalaz sobre el sistema monetario panameño (1997, 1999a, 1999b).

4. La reciente crisis bancaria argentina ilustra el punto de una diferente manera. Bajo las reglas de la convertibilidad, la capacidad de creación de moneda del Banco Central de Argentina fue restringida, pero pidió prestado dólares en el exterior y usó parte de estos recursos para utilizarlos como prestamista de última instancia.

5. Para el momento en que fue propuesta, los medios ecuatorianos se referían a ella como la "Ley Trolebús", significando que abarcaba más que una ley "ómnibus".

6. El sucre mantiene un estatus legal de jure bajo la Constitución, debido a que enmendar la Constitución para cambiar esto hubiese sido un proceso lento y difícil.

7. Posiblemente esta diferencia tiene poca importancia práctica en realidad. Por ejemplo, el Banco Central de Argentina sabe el monto total de la base monetaria en pesos, pero un stock significativo de dólares circula en Argentina y el Banco Central puede apenas estimar su magnitud.

8. Esto se debe a que una tasa de conversión más depreciada habría significado que todas las obligaciones del Banco Central denominadas en sucres se convertirían en montos más pequeños en dólares.

9. El problema puede aclararse con un ejemplo. Suponga que dos partes negocian un contrato bajo el cual el uno debe pagarle al otro 200 pesos después de un mes, bajo la premisa de que el nivel de precios se duplicará durante el mes. Suponga que al día siguiente ocurre una reforma monetaria que hace más apropiado asumir que los precios se mantendrán estables durante el mes. Sería apropiado entonces revisar el contrato, reduciendo el monto a ser pagado de 200 a 100 pesos. Bajo la premisa de estabilidad, 100 pesos tendrán el mismo poder de compra que 200 pesos bajo la premisa de una alta inflación. En realidad, las conjeturas acerca de las tasas futuras de inflación nunca son formuladas tan explícitamente y además mantienen un alto grado de incertidumbre. Las revisiones a los contratos que acompañan a las reformas monetarias tienden a ser complejas y frecuentemente causan confusión y resentimiento, ya que las personas afectadas pueden sentir que sus pérdidas son significativas.

10. En todos los contratos vigentes al 11 de enero, la tasa activa se redujo al 16,82% y la tasa pasiva al 9,35% (los contratos con tasas inferiores mantuvieron las tasas originales).

11. Los funcionarios del gobierno decían, efectivamente, que si el Congreso no aprobaba medidas de reforma estructural que eran políticamente impopulares, la dolarización correría un alto riesgo de fracasar.

12. Esta nueva ley fue conocida como "La Segunda Ley Trolebús".

13. A finales de 1996 y 1997, cuando el gobierno de Bucaram anunció que tenía planes de adoptar la convertibilidad, muchos observadores comentaban, de manera similar, que la persistente necesidad del financiamiento inflacionario la volvería imposible de mantener. Este argumento tuvo un peso considerable en ese entonces pero no tanto en enero del año 2000, porque al margen de la necesidad del financiamiento inflacionario, la demanda de dinero se desmoronó.

14. Esto pudo haber sido lo mejor, ya que la emisión de bonos del Tesoro podría haber ascendido de 3 a 5 puntos porcentuales del PIB, un incremento sustancial en la deuda interna. Algunos analistas señalaron que las autoridades se verían presionadas a condonar las obligaciones de los bancos, en cuyo caso el Tesoro habría tenido que asumir una pérdida, ya que todavía habría tenido que honrar los bonos.

15. Las mayores categorías del índice de precios al consumidor (y sus respectivos pesos porcentuales) son comida, bebidas, y productos de tabaco (32.1); vestido (11.2); arriendo, agua, y electricidad (11.7); muebles y mantenimiento del hogar (6.8); salud (3.4); transporte (9.8); recreación y cultura (3.7); educación (4.8); hoteles y cafeterías (11.9); y misceláneos (4.6).

16. Estos subsidios eran financiados a través de la condonación de impuestos gubernamentales y la descapitalización de las monopólicas empresas estatales de hidrocarburos y electricidad.

17. Valores mayores indican depreciación real efectiva. Los datos son estimados por los autores a partir de la información de Ecuador y sus socios comerciales sobre tipo de cambio e índice de precios.

18. Los precios de los combustibles fueron aumentados entre 60 y 80% y los precios del jet fuel y de los derivados del petróleo usados en aplicaciones industriales fueron aumentados en 300%. Los salarios del sector público se elevaron entre el 48 y 70% y el Bono Solidario (el estipendio mensual suministrado a las madres de las familias pobres desde septiembre de 1998) se incrementó en 75%.

19. Una vez que los precios internos alcancen el nivel de paridad, puede anticiparse otro tipo de problema relacionado con los precios relativos: los costos y salarios podrían subir demasiado. Esto puede pasar porque es imposible saber con seguridad cuando la paridad del nivel de precios ha sido alcanzada. Aun cuando esto suceda, la gente podría pronosticar que los precios seguirán aumentando. Los sindicatos laborales podrían decir, por ejemplo, que sus ajustes salariales deberían reflejar la probabilidad de incrementos del nivel de precios que vayan más allá de las tasas recientemente experimentadas. Si un exceso de esta magnitud se realizara en el sector público, podría incrementar la demanda de financiamiento externo y del sector público. Si un exceso de esta magnitud se realizara en el sector privado, las exportaciones se harían menos competitivas y la cuenta corriente de la balanza de pagos caería en un déficit profundo. Además, los efectos desincentivadores del tipo de cambio apreciado afectarían negativamente la recuperación económica.

20. Bajo cualquier sistema de ajuste, gran parte de la volatilidad de los precios de derivados de petróleo provendría de la volatilidad de los precios mundiales de petróleo. La mejor, o menos mala, solución a este problema probablemente sería regresar a los ajustes mensuales, pero estableciendo topes para suavizar el efecto distorsionado de incrementos (y disminuciones) muy grandes. Por ejemplo, si los precios de las exportaciones se elevan, el incremento de los precios internos puede ser espaciado por algunos meses. Simétricamente, si los precios de las exportaciones se precipitan, la reducción de los precios internos podría ser espaciada por varios meses.

21. Un fenómeno favorable ha sido la reducción de las ~~tasas~~ de interés a nivel mundial, que reducirán los intereses que Ecuador debe pagar sobre su deuda de tasa flotante.

22. Los mayores ingresos por concepto de exportación de petróleo en el 2000 más que compensaron las reducciones en otras categorías de ingresos, incluyendo las ganancias de las ventas internas de derivados del petróleo, que fueron afectadas por el congelamiento de 12 meses que comenzó en julio de 1999. De igual forma, los ingresos por concepto de comercio internacional fueron afectados por la

aguda reducción de las importaciones. El superávit primario global del sector público (sin intereses) del año 2000 fue de aproximadamente 9% del PIB (comparado con una meta del 5.5% establecida en el programa del FMI), uno de los niveles más altos que el Ecuador jamás ha alcanzado.

23. Los fondos que el FMI prestó al Banco Central incrementaron tanto las reservas en moneda extranjera del Banco Central como sus obligaciones con el FMI. Los fondos recibidos por el gobierno de instituciones multilaterales fueron depositados por el mismo en su cuenta en el Banco Central; y consecuentemente aumentaron los balances en divisas extranjeras del Banco Central, pero al mismo tiempo incrementaron las obligaciones del gobierno en divisas extranjeras, no del Banco Central.

24. El FMI ha sido criticado dentro y fuera del Ecuador por un presunto fracaso al no apoyar al gobierno de Mahuad cuando éste estaba bajo fuertes presiones políticas.

25. El comportamiento económico de Ecuador ha estado bajo cierta presión desde comienzos del año 2000. Aunque la economía ha tenido una continua recuperación de los procesos de recesión e inflación, ésta aun es baja (aunque haya sido mayor a los niveles mundiales). Las cuentas públicas han estado bajo presión, principalmente desde que el gobierno decidió no subir los precios de la energía pública, que es políticamente sensible, y de las comunicaciones. El gobierno ha estado discutiendo un nuevo programa con el FMI, pero aun no lo ha concretado.

26. El nuevo oleoducto tendrá una capacidad de 450.000 barriles diarios, en comparación con 385.000 barriles que puede transportar el actual oleoducto. Cuando se termine, se espera un aumento en los ingresos del sector público equivalente a 1.5% del PIB.

Bibliografía

La palabra procesado se refiere a trabajos reproducidos informalmente que pueden no estar disponibles en librerías.

Arteta, Gustavo. 1999. "Opciones cambiarias para el Ecuador: El dilema de la elección." CORDES, Quito.

Associated Press. 2000. "Ecuador Struggles with U.S. Dollars." 14 de agosto.

Banco Central del Ecuador. 2000. "Dolarización." <http://www.bce.fin.ec/avisos>.

Banco Central del Ecuador. 2000. Boletín Mensual, varios números.

Baliño, Tomás J.T. y otros. 1997. "Currency Board Arrangements: Issues and Experiences". Documento Ocasional del Fondo Monetario Internacional 151.

Berg, Andrew y Eduardo Borenztein. 2000. "The Pros and Cons of Full Dollarization." Documento de Trabajo del Fondo Monetario Internacional.

Calvo, Guillermo. 1999. "On Dollarization". Procesado

.2000. "Capital Markets and the Exchange Rate with Special Reference to the Dollarization Debate in Latin America." <http://www.bsos.umd.edu/econ/cle-calvo.htm>

.2002. "The case for Hard Pegs." <http://www.bsos.umd.edu/econ/cle-calvo.htm>

Calvo, Guillermo y Carmen Reinhart. 2000. "When Capital Flows Come to a Sudden Stop." En Peter Kenen y Alexander Swoboda, eds., Key Issues in the Reform of the International Monetary Fund and Financial System. Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.

. 2002. "Fear of Floating". Quarterly Journal of Economics, próxima publicación. www.puaf.umd.edu/faculty/papers/reinhart/papers.html.

Calvo, Guillermo y Carlos Végh. 1992. "Currency Substitution in Developing Countries: An Introduction". Revista de Análisis Económico 7(1):48-57.

Carrasco V., Carlos Marx. 1998. Ecuador y el Consenso de Washington: La Hora Neoliberal. Cuenca, Ecuador.

Carrasco V., Carlos Marx. 2000. Dolarización: Un camino de espinas y espejismos. Cuenca, Ecuador.

Cortés Douglas, H. 1983. "Recesiones y Shocks Externos". Cuadernos de Economía.

Eichengreen, B. Y R. Haussmann. 1999. "Exchange Rates and Financial Fragility." En New Challenges for Monetary Policy, Banco de la Reserva Federal de la Ciudad de Kansas.

El Comercio. Diario de Quito, varios números.

El Universo. Diario de Guayaquil, varios números.

The Economist, varios números.

Enoch, Charles y Anne-Marie Gilde. 1998. "Are Currency Boards a Cure for all Monetary Problems?" *Finance and Development* 35 (Diciembre): 30-43.

Fernando-Arias, Eduardo y Ernesto Talvi. 1999. "Devaluation or Deflation? Adjustment Under Liability Dollarization."

Fischer, Stanley. 2001. "Exchange Rate Regimes: Is the Bipolar View Correct?" *Lecturas Selectas sobre Economía en el Gobierno.*, Presentado en las Reuniones de la Asociación de Economistas Estadounidenses, Nueva Orleans, EE.UU., 6 de Enero.

Frieden, J., P. Ghezzi y E. Stein. 2001. "Politics and Exchange Rates: A Cross Country Approach to Latin America." En J. Frieden y E. Stein, eds., *The Currency Game: Exchange Rate Politics in Latin America*. Batimore: Johns Hopkins University Press.

Gobierno del Ecuador. 2000. Carta de Intención del Programa de Standby del Fondo Monetario Internacional. http://www.bce.fin.ec/avisos/intent_fmi.htm.

Gobierno del Ecuador. 2001. Carta de Intención del Programa de Standby del Fondo Monetario Internacional. http://www.bce.fin.ec/avisos/intent_fmi.htm.

Gulde, Anne-Marie. 1999. "The Role of the Currency Board in Bulgaria's Stabilization." Documento de Análisis de Política del Fondo Monetario Internacional. Washington, D.C.

Hausman, R. Y otros. 1999. "Financial Turnoil and the Choice of Exchange Rate Regime". Banco Interamericano de Desarrollo. Procesado.

Jaramillo, Fidel 1994. "Ecuador: Estabilización, ingreso de capitales externos y conflictos de política macroeconómica." Documento de Trabajo de Multiplica. Quito, Ecuador.

Kopits, George, E. Haindl, E. Ley y J. Toro. 1999. "Ecuador: Modernización del Sistema Tributario. Fondo Monetario Internacional. Washington, D.C.

Lane, P. 2002. "Exchange Rate Regimes and Monetary Policy in Small Open Economies." En *The Choice of Exchange Regime and Monetary Policy Rules*. Unión Europea. Próxima publicación.

Mancheno, Diego, J. Oleas y P. Samaniego. 1999. "Aspectos teóricos y prácticos de la adopción de un sistema de convertibilidad en el Ecuador." *Notas Técnicas*.

Banco Central del Ecuador, Quito, Ecuador.

Moreno, Villalaz, J.L. 1997. "Experiencia monetaria de Panamá: Lecciones de una economía dolarizada con una banca internacional." Banco Nacional de Panamá.

. 1999 a. "Lessons from the Monetary Experience of Panamá: A Dollar Economy with Financial Integration." *Cato Journal* 18(3).

. 1999 b. "Lecciones de la experiencia panameña." *Ideas de Libertad* 50, Instituto Ecuatoriano de Economía Política. Reimpreso en A. Acosta y J.E. Juncosa, eds., *Dolarización: Informe Urgente*, ILDIS.

Rojas, Mónica. 1998. "Dolarización en Ecuador: Economía 'verde' ... pero no por lo ecológico." *Gestión*, diciembre, pp. 25-27. Quito, Ecuador.

Sargent, Thomas y Neil Wallace. 1981. "Some Unpleasant Monetarist Arithmetic." *Análisis Trimestral del Banco de la Reserva Federal de Minneapolis*, Tercer trimestre, pp. 1-18.

Savastano, M. 1996. "Dollarization in Latin America: Recent Evidence and Some Policy Issues." Documento de Trabajo del Fondo Monetario Internacional

CAPITULO IV

Crisis, Pobreza y Protección Social en el Ecuador

Suhas Parandekar, Rob Vos y Donald Winkler

La crisis económica del Ecuador en 1998-1999 y la dolarización formal a inicios del año 2000 se dieron en un contexto de altos niveles de pobreza y desigualdad del ingreso, lo que expuso a los pobres al riesgo de pérdidas irreversibles en su capital humano. Los apremios en el manejo de las finanzas públicas impusieron severos límites a la capacidad del gobierno ecuatoriano para proteger a los más pobres y obstaculizaron la provisión de servicios sociales básicos. Este capítulo actualiza nuestro análisis de la pobreza en Ecuador, especialmente en lo que a capital humano de los pobres se refiere, evalúa el marco de política de protección social en tiempos de crisis y, por último, analiza opciones de política para mejorar la red de protección y asistencia social.

La pobreza y la desigualdad ya eran graves en el Ecuador antes de que el país entrara en la crisis predolarización a inicios de 1998. Un conflicto fronterizo armado con el Perú y la renuncia del vicepresidente en 1995 marcaron el inicio de un período de inestabilidad política y de varios esfuerzos de estabilización macroeconómica (Vos 2000 a). Mientras las políticas de estabilización de inicios de los años noventa ayudaron a reducir de manera importante la pobreza de la población urbana (medida por el ingreso), la posterior expansión fiscal llevó a crecientes presiones inflacionarias y a la pérdida del poder de compra de muchos ecuatorianos. Los efectos climáticos del El Niño en los años 1997-1998 y la reducción de los precios del petróleo en 1988 (el mayor rubro de exportación del país) produjeron una fuerte contracción de la economía. La crisis monetaria y la inmensa crisis bancaria resultante llevaron al Ecuador hacia el colapso económico, con una reducción del PIB per cápita superior al 9% en 1999. La pobreza y la desigualdad aumentaron sustancialmente a lo largo de la crisis. La población en situación de pobreza aumentó doce puntos porcentuales entre 1995 y 1998 y nueve puntos más durante 1999. El coeficiente de Gini, que mide la desigualdad del ingreso, pasó de 0,52 a 0,54 en el mismo período (1). La participación en el consumo del quintil más pobre de la población pasó de 5,3% en 1995 a 5% en 1999(2). Utilizando una medición de pobreza en base al consumo, para 1999 el nivel extremo-aquellos que no pueden cubrir sus necesidades vitales- llegó al 20% de la población total o 2,2 millones de personas, mientras los pobres llegaron a ser el 55% de la población o 5,9 millones de personas.

Los efectos de la crisis en el desarrollo humano, especialmente en las mujeres embarazadas y los niños pequeños, serán permanentes. Un cuarto de todos los niños en edad preescolar tiene su crecimiento comprometido. Esto se de-

fine como la relación altura por edad, cuando tienen dos o más desviaciones estándar bajo la mediana de referencia definida por la Organización Mundial de la Salud (OMS)/ Centro Nacional de Estudios de la Salud (CNES)/ Centro para Control de Enfermedades (CCE). De los niños que se encuentran en el quintil de consumo más bajo, 44% tienen su crecimiento comprometido. Menos del 10% de los niños de hogares pobres completan la educación secundaria. Asimismo, los niños de estos hogares son más propensos a abandonar sus estudios para trabajar; pues 30% de los niños entre 10 y 14 años en el último quintil lo hacen.

Las entrevistas realizadas a los pobres muestran como éstos responden a la crisis y a la pérdida de ingresos (CEPLAES 1999). Las familias son por lo general insolventes, algunos de sus miembros han emigrado en busca de empleo o los padres de las familias ubicadas en el campo envían a sus hijos a que vivan con sus parientes en las ciudades para que puedan proseguir con sus estudios. Los activos, incluyendo las herramientas de trabajo, son vendidos cuando ya no es posible seguir endeudándose u obtener crédito de los pequeños comerciantes. Las personas de escasos recursos consumen alimentación alta en carbohidratos y baja en valor nutritivo como proteínas y vegetales frescos.

Debido a que el gobierno ha tenido un limitado espacio fiscal y político para estructurar los planes de acción, su respuesta a las crisis económicas recientes ha estado financieramente restringida y ha sido muy poco efectiva para enfrentar las consecuencias del deterioro de la situación macroeconómica. La red de soporte social existente no estuvo diseñada para ampliar su cobertura frente a desastres naturales o crisis económicas. Es más, los programas sociales se han enfocado hacia una cobertura limitada o se han focalizado en grupos preestablecidos de la población. Prácticamente no existe flexibilidad en el presupuesto ni en los programas sociales para expandirlos cuando se necesita. Además, durante la primera parte de 1999, el gobierno se retrasó en el pago de salarios, lo que llevó a serias distorsiones en la provisión de servicios sociales básicos. Paralizaciones realizadas por los servidores públicos impidieron el funcionamiento de los establecimientos educativos y de los centros de salud una cuarta parte del tiempo durante el primer semestre de 1999. En este contexto, un innovador sistema de transferencias en efectivo (Bono Solidario) dirigido a los hogares más pobres, que se creó a fines de 1998, se convirtió en la columna vertebral del sistema de protección social del Ecuador durante la crisis.

Pero este programa no fue diseñado para este fin ya que fue creado para compensar a los pobres por la eliminación de los subsidios al gas doméstico y a la electricidad, que eran costosos para el fisco, regresivos y carecían de focalización. Las madres de familias pobres con niños pequeños eran las principales beneficiarias y, a inicios de 1999, el programa cubrió a 1,3 millones de hogares o

un poco menos de la mitad de la población. Debido a errores en la focalización del mismo y al limitado monto individual de las transferencias, el programa no tuvo un mayor impacto en reducir la pobreza global pero las evaluaciones realizadas al mismo sugieren que los hogares beneficiados han mantenido más niños en la escuela de lo que hubieran hecho sin este subsidio. El poder de compra del Bono se redujo en los años 2000 y 2001 como consecuencia del proceso inflacionario posterior a la dolarización. Otra respuesta temprana a la crisis se dio a través de la expansión de programas de subsidios en especie, específicamente aquellos de alimentación escolar, provisión de cuidados integrales para niños de corta edad y cuidado a niños en proceso de gestación y recién nacidos. No obstante, la expansión de cobertura que se había previsto para estos programas ha sido más lenta de lo esperado. Varias iniciativas sobre nuevos programas sociales se analizaron al inicio de la crisis, pero las restricciones presupuestarias y, de manera más importante, la indecisión política impidieron su desarrollo. Algunos de estos programas, como el de empleo, nunca se materializaron; y otros como el bono de educación se implementaron tarde, a fines del año 2001.

En ese momento, la economía ya mostraba signos de recuperación, con un crecimiento del PIB de 2,3% y 4,5% en los años 2000 y 2001 respectivamente, mientras el desempleo abierto pasó de un nivel de 14% en 1999 a cerca del 10% en los años 2000 y 2001. Los altos precios del petróleo, la migración de varios ecuatorianos al exterior y sucesivos ajustes al salario real ayudaron a la recuperación económica. Además, varios depositantes consiguieron recuperar parcialmente sus depósitos en los bancos que quebraron durante la crisis. Sin embargo, ninguno de estos se convirtió en un elemento de recuperación sostenida. Los crecientes ingresos del gobierno permitieron una expansión del gasto social, pero debido a los volátiles precios del petróleo los ajustes fiscales volvieron a la agenda en los años 2000 y 2001. Por otro lado, las remesas del exterior se incrementaron lo suficiente como para llegar a ser la segunda fuente de divisas del país y proveer de protección privada a algunos hogares. Sin embargo, la recesión global que se dio en el segundo semestre del año 2001 redujo las oportunidades de empleo para los ecuatorianos en el exterior. Como consecuencia, la migración puede reducirse y las remesas pueden no ser la gran fuente permanente de ingresos que beneficia a muchos ecuatorianos en la actualidad. Los salarios mínimos se elevaron en 15 % en términos reales durante el 2000 y permanecieron estables en el 2001, con lo cual recuperaron una parte del poder adquisitivo perdido durante la crisis. Finalmente, la pérdida de confianza en el sistema financiero llevó a muchos hogares a "reinvertir" en bienes de consumo duradero y propiedades los recursos recuperados de los bancos, en lugar de invertir en activos productivos o financieros. Todos estos elementos contribuyeron a un pequeño boom del consumo, pero no hay señales que permitan proyectar una recuperación sostenida a futuro. No obstante, el crecimiento de la demanda agregada sí ayudó a reducir la

pobreza durante los años 2000 y 2001, como señala la información de la encuesta urbana de condiciones de vida (Vos y de Jong 2001).

La vulnerabilidad del Ecuador hacia shocks externos no desapareció con la dolarización de la economía. Parece ser que la economía real se ha vuelto más sensible hacia los efectos de estos shocks sin el colchón de corto plazo -si bien imperfecto- que proveían el tipo de cambio y el ajuste monetario. La necesidad de un sistema de protección social adecuado se mantiene. Luego de la crisis, el gobierno ecuatoriano adoptó medidas orientadas a recuperar el gasto social en términos reales, cuyo monto se había reducido gravemente a lo largo de la crisis, e introdujo nuevos programas incluyendo el subsidio directo a la educación que estaba dirigido hacia los más pobres. En su conjunto, sin embargo, la red de protección social todavía tiene muchas de las deficiencias que tenía al inicio de la crisis; y se requieren esfuerzos mucho mayores para dotar de una protección efectiva a los sectores más vulnerables de la población.

Este capítulo busca analizar los efectos de la crisis en la pobreza y en el desarrollo humano; y la capacidad de respuesta de la red de protección social del Ecuador. La estructura de este capítulo se compone de la siguiente manera. En primer lugar, la sección 2 hace una revisión de las tendencias recientes en desigualdad y pobreza. La sección 3 se centra en los grupos sociales más vulnerables. La sección 4 analiza las condiciones de desarrollo humano en el Ecuador. La sección 5 describe los programas destinados a atacar la pobreza y la desigualdad. La sección 6 se enfoca en la capacidad futura del Ecuador para ayudar a los pobres a enfrentar las crisis y a mejorar su formación de capital humano. Finalmente, la sección 7 estudia algunas opciones estratégicas de políticas disponibles para las autoridades.

2. Desigualdad y pobreza

Las crisis recientes en el Ecuador se dieron en un contexto de altos niveles de pobreza y desigualdad del ingreso. A pesar de que América Latina en su conjunto tiene una inmensa desigualdad en los ingresos, comparado con otras regiones del mundo en particular Europa y Asia del Este, los resultados del Ecuador no son de envidiar ni siquiera en la región. Más aun, a diferencia de otros países latinoamericanos que combinan una alta desigualdad del ingreso con un relativamente alto ingreso per cápita, la desigualdad en Ecuador está acompañada de un bajo ingreso per cápita. Como se señaló anteriormente, el coeficiente de Gini en Ecuador se ha empeorado en los años recientes.

El cuadro 4.1 muestra que el índice de población en extrema pobreza se incrementó de 12% en 1995 a 17% en 1998; y llegó a su nivel más alto en 1999

con 21%. Un hogar es considerado en extrema pobreza si su consumo es menor al nivel mínimo requerido para alimentarse. Si bien este índice no es sensible a cambios en la distribución del presupuesto de las familias que se encuentran por debajo de la línea de pobreza, las medidas de brecha de la pobreza y de su severidad, que superan este defecto, reflejan la misma tendencia(3); pues el cuadro 4.1 muestra que la brecha de la pobreza se incrementó entre 1995 y 1999, al igual que su profundidad. El incremento en estas cifras indica un empeoramiento en la distribución del consumo, aun hasta en los hogares más pobres que se encuentran bajo la línea de insuficiencia alimenticia.

El cuadro 4.1 también muestra que la pobreza extrema es mucho mayor en áreas rurales que en la urbe, en las tres regiones del país. La crisis de 1998-1999 parece haber golpeado más a los más pobres del campo en la Sierra. Más de la mitad de la población de esta región registró un consumo inferior al nivel de pobreza alimenticia en 1999, comparado con 31% y 34% en 1995 y 1998 respectivamente. En 1998 se llevó a cabo una encuesta en medio del fenómeno de El Niño que reveló el impacto en el ingreso agrícola y el empleo en las zonas propicias a inundaciones de la Costa (ver Vos, Velasco y Labastida 2000). El cuadro muestra que la extrema pobreza en esta zona aumentó en once puntos porcentuales entre 1995 y 1998. No obstante, la recuperación de la producción agrícola en esas áreas durante la segunda mitad de 1998 y 1999 permitió una pequeña reducción en la tasa de extrema pobreza de este grupo poblacional.

La tabla 4.2 muestra que el índice de pobreza aumentó de 34% en 1995 a 46% en 1998 y llegó a 56% en el tercer trimestre de 1999. Esto indica que el número de pobres aumentó en 2 millones de personas entre 1995 y 1999. Los patrones que se presentan en la tabla 4.2 son similares a aquellos reportados en la tabla 4.1, en lo que a extrema pobreza se refiere. Pero el mayor crecimiento de la pobreza se dio en los sectores de menores ingresos en las áreas urbanas de la Costa. Esto contribuyó en más del cincuenta por ciento (once puntos porcentuales) al incremento total de la pobreza de veintiún puntos porcentuales entre 1995 y 1999. El segundo factor fue el incremento de pobres en las zonas rurales de la Sierra, que contribuyó con un tercio al aumento total. La Sierra urbana experimentó un incremento relativamente bajo de la pobreza entre 1995 y 1998, pero registró un aumento de 9% durante 1999. El incremento de la pobreza en la Sierra, combinando las áreas urbanas y rurales, contribuyó con 10% al incremento total. Las zonas rurales de la Costa también contribuyeron con cerca del 10% a este incremento entre 1995 y 1999, pero posteriormente su contribución se elevó a cerca de un tercio debido a la incidencia del fenómeno de El Niño.

La mayor parte de esta tendencia parece haberse revertido a partir del segundo semestre del año 2000. Como se indicó en la introducción, la dolarización formal

en enero del 2000 inicialmente produjo un efecto inflacionario, causado por la fuerte devaluación implícita en la tasa a la cual se introdujo el dólar como medio de intercambio, por la falta de moneda fraccionaria y por el incremento de los precios internos controlados por el gobierno (ver Vos 2000b).

Tabla 4.1: Extrema pobreza (a) en el Ecuador

	Índice de Pobreza (P0)			Brecha de pobreza (P1)			Severidad (P2)		
	1995	1998	1999 (b)	1995	1998	1999 (b)	1995	1998	1999 (b)
Nacional	12	17	21	3	5	6	1	2	3
Urbano	4	7	9	1	2	2	0	1	1
Rural	23	30	38	6	9	13	3	4	6
Región Costa	7	14	16	2	4	4	1	1	2
Urbano	3	8	11	1	2	3	0	1	1
Rural	15	26	24	4	7	6	1	3	2
Región Sierra	17	20	26	5	6	9	2	3	4
Urbano	6	5	5	2	1	1	1	0	0
Rural	31	34	51	10	12	19	4	6	9
Oriente (c)	15	21		4	5		1	2	
Urbano	9	5		2	1		0	0	
Rural	17	25		4	6		2	2	

a. La población bajo la línea de pobreza extrema (costo de la canasta básica) en base a información de consumo

b. La información de 1999 corresponde a una muestra (representativa) para el segundo semestre de la encuesta (abril - septiembre).

La ECV de 1999 es una encuesta anual que se llevó a cabo entre octubre de 1998 y septiembre de 1999

c. la ECV de 1999 no tiene una muestra representativa para la región amazónica (Oriente)

Fuente: Cálculos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) de 1995, 1998 y 1999

Esta situación generó inicialmente una fuerte caída de los salarios reales. Posteriormente se dieron ajustes sucesivos de los salarios que permitieron una recuperación de los mismos en términos reales durante el segundo semestre del año, a pesar de que el año 2000 cerró con un nivel récord de inflación de 100%. La tendencia en el salario mínimo real ha sido un buen indicador para predecir la tendencia de la pobreza urbana, como lo muestra el gráfico 4.1 y es analizado con mayor detalle en León y Vos (2000) y Vos (2000 a). El desempleo urbano abierto también comenzó a caer con los primeros síntomas de recuperación económica en el segundo semestre del año 2000, declinando del 14,4% en 1999 a 9% en noviembre del 2000 y habiéndose estabilizado en ese nivel durante el 2001.

La emigración ha sido una válvula de escape. Entre 1998 y 2000, cerca de 200 mil ecuatorianos dejaron el país en búsqueda de una mejor situación económica. Esta cifra representa cerca del 2% de la fuerza de trabajo. Algunos analistas ven este flujo migratorio hacia el exterior como la mayor causa en la reducción del desempleo, pero información de encuestas sobre la fuerza de trabajo a nivel urbano indican que en el mejor de los casos la migración podría explicar 1 o 2 puntos porcentuales de reducción en la tasa de desempleo, esto es cerca de un tercio de su reducción total (León 2001 a).

Tabla 4.2: Comparación de pobreza en el Ecuador en base al consumo

	Índice de Pobreza (P0)			Brecha de pobreza (P1)			Severidad (P2)		
	1995	1998	1999 (a)	1995	1998	1999	1995	1998	1999 (b)
Nacional	34	46	56	11	18	21	5	9	11
Urbano	19	30	42	5	9	13	2	4	6
Rural	56	69	77	20	29	35	10	16	20
Región Costa	29	47	56	8	16	19	3	8	9
Urbano	18	35	50	4	11	16	1	5	7
Rural	49	70	69	15	27	26	7	13	13
Región Sierra	39	46	56	15	19	24	7	10	14
Urbano	21	22	31	6	6	8	3	3	3
Rural	63	69	83	26	32	42	13	18	26
Oriente (b)	46	53		15	20		7	10	
Urbano	31	28		9	7		4	3	
Rural	49	59		17	23		8	12	

a. La información de 1999 corresponde a una muestra (representativa) para el segundo semestre de la encuesta (abril - septiembre).

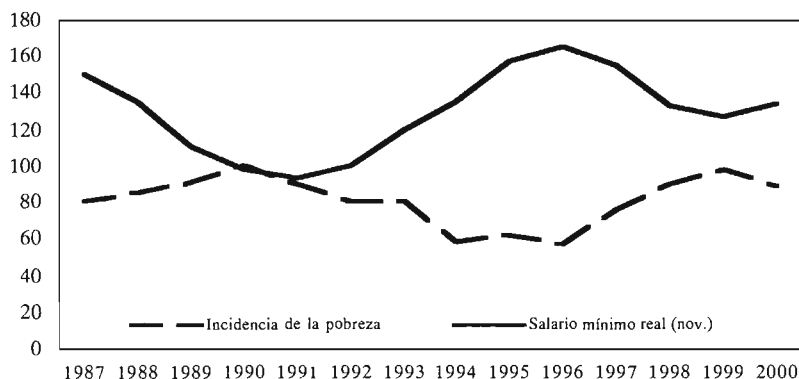
La ECV de 1999 es una encuesta anual que se llevó a cabo entre octubre de 1998 y septiembre de 1999

b. la ECV de 1999 no tiene una muestra representativa para la región amazónica (Oriente)

Fuente: Cálculos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) de 1995, 1998 y 1999

Las remesas de los migrantes se han incrementado considerablemente y, de acuerdo a información del Banco Central, han contribuido en cerca de un tercio a los ingresos totales de divisas en el año 2001. Esta creciente fuente de ingresos de los hogares ayudó a recuperar el crecimiento de la demanda interna. Las remesas han contribuido a reducir la pobreza, pero su impacto no debe ser sobre-dimensionado. Nuevamente usando cifras de la encuesta de condiciones de vida en el sector urbano, las remesas pueden explicar 0,6 puntos porcentuales en la caída de 3,3 puntos observada en el nivel de pobreza urbana (medida por el ingreso)(4).

Gráfico 4.1: Ecuador: Salario real y tendencias de la pobreza urbana (Índice, 1990=100)



Fuente: Vos y de Jong, basado en datos de las observaciones de la fuerza laboral urbana de los hogares del INEC de 1988-2000 y datos del salario mínimo del Banco Central. Los índices de indicencia de la pobreza están basados en ingresos del hogar per cápita y línea de la pobreza de US\$66 PPP (de León y Vos 2000)

3. Grupos vulnerables

Los ingresos y el consumo representan solo una parte de las condiciones de vida de los más pobres en el Ecuador. La tabla 4.3 muestra como las características de los hogares varían dentro de los quintiles de consumo. Esta tabla muestra además que el tamaño del hogar y la relación de dependencia (la proporción de menores de 15 años y mayores de 65 con respecto a aquellos comprendidos entre los 15 y 65 años) son mas elevados en los quintiles más pobres. El porcentaje de familias que tienen como cabeza a una mujer no varía considerablemente dentro de los quintiles, pero si aumenta ligeramente con el bienestar promedio de los hogares.

Cabe destacar que la proporción de hogares encabezados por mujeres se ha incrementado con el tiempo, de manera más severa cuando se define a la cabeza de familia como el principal perceptor del ingreso. Definido de esta manera, los hogares con este liderazgo de facto aumentaron de 24 a 30% durante la crisis (1998-1999) y se reflejó con mayor intensidad en las zonas rurales (de 20 a 28%), lo que puede parcialmente ser un reflejo de la tendencia migratoria. Los hogares con mujeres cabeza de familia tienen, en promedio, un menor número de integrantes (con el esposo generalmente ausente), pero tienen un mayor nivel promedio de consumo (SISE 2000).

La alta incidencia de precarias condiciones sanitarias, la falta de agua potable, de higiene y el hacinamiento, son factores que conducen a problemas de salud, especialmente para los niños tiernos. La tabla 4.3 presenta información que evidencia las grandes diferencias que existen en las condiciones de vida entre distintos grupos de ingreso. El 22% de hogares del quintil más pobre no tiene electricidad, mientras sólo una ínfima parte del primer quintil no cuenta con este servicio. Tres de cuatro personas en el quintil más bajo no tienen acceso a agua entubada, mientras que en el quintil más alto este porcentaje es de 12%.

MUJERES EMBARAZADAS Y NIÑOS PEQUEÑOS. Algunos grupos demográficos pobres - especialmente mujeres embarazadas y niños pequeños- son particularmente vulnerables. Los hogares pobres en el Ecuador se ajustan a la reducción de sus ingresos a través de una reducción en el consumo de alimentos y postergando la atención médica, especialmente para mujeres y niños, lo cual les genera alto riesgo. En vista de que las mujeres por lo regular son las encargadas del cuidado del hogar, su salud es muy importante para el bienestar del mismo. Los efectos negativos de la mortalidad maternal sobre los niños que sobreviven son profundos. La mala nutrición y la falta de atención médica afectan el desarrollo físico y mental de los niños y la mala nutrición en la adolescencia eleva el riesgo de complicaciones en el parto para las mujeres. Todos estos elementos reducen la probabilidad de que los niños de hogares pobres puedan escapar de la pobreza cuando sean adultos. En Ecuador, los hogares con mujeres embarazadas y madres con niños menores a 2 años, dentro del primer quintil de consumo, tienen peores condiciones de vida, mayor incidencia de malnutrición y un nivel significativamente inferior de gasto en salud que el promedio de la población.

Tabla 4.3 Ecuador: Características de los hogares por quintiles de consumo

Características de los hogares	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Tamaño del hogar (personas)	5.9	5.1	4.4	3.9	3.2
Encabezado por una mujer	16.2	17.9	17.6	18.6	21.3
Edad promedio	23.1	24	25.6	25.9	29.9
Tasa de dependencia	3.5	2.6	2.3	2	1.6
Años de estudios					
Madres	3.6	5.2	6.4	8.3	10.9
25 años	6.3	7.1	8.9	10	12.4
Cabeza de familia y esposa	3.4	4.9	6.1	8	11.2
Sin electricidad (%)	22.3	10.3	4.4	1.4	0.6
Casa con suelo de tierra	34.1	14.6	7.5	3.7	1.5
Sin agua entubada (%)	75.4	58.6	41	31.3	12.1
Saturado	0.4	0.5	0.6	0.7	1.1
Niños enrolados en atención diaria (0-2 años)	2	1.6	0.6	1.3	4.6
Niños enrolados en preprimaria (3-5 años)	17.4	26.1	29.2	38.4	51.2
Activos en el sector formal	25.9	27.2	33.9	37.9	50.5

Fuente: ECV (1998).

NIÑOS EN EDAD ESCOLAR. Una respuesta típica de los hogares pobres a la reducción del ingreso es la reducción del gasto en educación. El alto costo de la educación pública para los padres y la pérdida del ingreso que podrían generar los niños que asisten a la escuela se combinan para crear fuertes incentivos para que las familias pobres retiren a sus hijos de la escuela. Las altas tasas de absentismo contribuyen a la repetición de año y a la deserción escolar. Las bajas tasas de escolaridad afectan el capital humano de los niños, lo que deriva en menores ingresos futuros y mayores probabilidades de que estos niños a su vez se conviertan en cabeza de hogares pobres.

El análisis de información proveniente de encuestas confirma que los niños en edad escolar dentro del primer quintil enfrentan un alto riesgo de no tener educación. Un determinante importante de la matriculación de los niños en las escuelas y de cuanto aprenden es el nivel de educación de sus madres. Las madres con hijos en edades entre 6 y 15 años, en el primer quintil de consumo, son en promedio funcionalmente analfabetas (tienen menos de cuatro años de estudios), especialmente en las zonas rurales. Los hogares pobres también gastan menos en libros y en otros útiles que lo niños deben usar en la escuela. Esto genera una menor calidad de la educación, menor asistencia, mayor trabajo infantil y una menor probabilidad de que los niños completen su formación primaria.

LOS ANCIANOS. Los ancianos son vulnerables debido a que son casi totalmente dependientes de los pequeños montos de sus pensiones y del apoyo de otros miembros del hogar. También son vulnerables debido a que se enferman de manera más frecuente y requieren de atención médica profesional, no sólo remedios caseros. Los ancianos del quintil más bajo parecen vivir en familias más extensas que aquellos en otros quintiles, pero este es un fenómeno que se da más en zonas rurales que en las ciudades. Dentro del primer quintil, los gastos en salud de los ancianos son considerablemente más altos que los de las personas de menor edad, pero los pobres gastan menos de un cuarto del promedio nacional en este rubro, lo que indica que hay una gran brecha entre el cuidado de la salud de pobres y de quienes no lo son.

Los ancianos que reciben pensiones también fueron golpeados directamente por la crisis financiera. Quienes se jubilan reciben pensiones basadas en sus niveles salariales históricos y el tiempo de aportación a la seguridad social. La mayor parte deposita en un banco los recursos que recibe, para complementar su generalmente baja pensión con los intereses que el depósito genera. Como consecuencia de la crisis bancaria, los depósitos fueron congelados por casi un año. Algunos jubilados tuvieron la mala suerte de haber depositado su dinero en los bancos que quebraron. Luego de la dolarización de la economía, el valor nominal en dólares de estos activos se redujo a menos de la mitad, debido al tipo de

cambio y a que el valor real del dólar se redujo aun más por la inflación de los años 2000 y 2001. La AGD comenzó a pagar a los depositantes afectados por la quiebra de instituciones financieras en el 2000 y en especial durante el 2001. Mucha gente, incluyendo los jubilados, reinvertió los recursos recuperados en la compra de bienes de consumo duraderos (muchas veces vehículos) debido a la pérdida de confianza en el sistema financiero, que se mantuvo hasta fines del año 2001. El ingreso de las pensiones se depreció fuertemente. En términos de ingreso y consumo actuales, los pensionistas que una vez pertenecieron a una clase social relativamente favorecida han pasado a formar parte de los nuevos pobres.

Los grupos vulnerables identificados anteriormente son en su mayoría de escasos recursos. La tabla 4.4 refleja la proporción de hogares pobres entre los hogares que tienen: (a) mujeres embarazadas; (b) niños con edades comprendidas entre los 0-2, 3-5 y 6-15 años y (c) ancianos. La comparación de la tasa de pobreza entre hogares que cuentan con estos miembros y aquellos que no lo hacen, provee un indicador de la relación entre pobreza y presencia de estas personas. La tabla 4.4 muestra que a inicios de la crisis (1998), la incidencia de estos grupos estaba correlacionada con la pobreza. Por ejemplo, la tasa de pobreza es del 53% para hogares con al menos un niño menor a dos años de edad, comparada con el 37% para hogares que no tienen niños en esa edad.

La diferencia en la composición de las familias es especialmente aguda entre los quintiles de consumo más ricos y más pobres. Es así como más de la mitad (51,3%) de las familias en el quintil más pobre están compuestas por mujeres embarazadas y por niños menores a 2 años, comparado con solo 18,8% dentro del quintil más acaudalado. En los hogares del quintil más pobre, 57,7% tienen niños entre 3 y 5 años mientras sólo 22% tienen en el quintil más alto.

Tabla 4.4 Ecuador: Correlaciones de pobreza

Característica	Tasa de pobreza	
	Hogares que no poseen la característica	Hogares que poseen la característica
Tiene niños menores de 2 años	37%	53%
Tiene niños con edades entre 3 y 5 años	35%	56%
Tiene niños con edades entre 6 y 15 años	33%	48%
Tiene personas ancianas en el hogar	39%	49%
Tiene mujeres embarazadas	41%	45%

Fuente: ECV (1998)

4. Desarrollo humano

En cualquier país, el destino de los niños de las familias pobres está estrechamente ligado a la provisión de salud, nutrición y servicios de educación de alta calidad y de amplia cobertura. En vista de que las personas de escasos recursos tienen pocas riquezas materiales, los ingresos futuros de los niños de estos hogares dependen de su capital humano y esto se encuentra a su vez estrechamente relacionado con su acceso a servicios sociales básicos de buena calidad.

En general, los indicadores de desarrollo humano del Ecuador en comparación a América Latina son similares a su nivel de ingreso. Los indicadores de desnutrición, mortalidad infantil y mortalidad materna, por ejemplo, no son mucho mejores que los de Bolivia y Perú y son bastante peores que los de Colombia y el resto de Sudamérica.

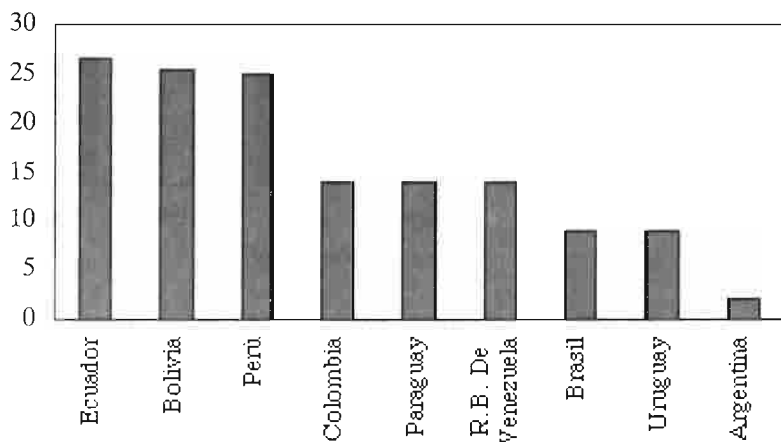
NUTRICIÓN Y SALUD. El Ecuador ha alcanzado significativos avances en reducción de la desnutrición desde mediados de los años ochenta. La incidencia del bajo crecimiento (altura por edad) se redujo del 49,4% entre los niños en edad preescolar en 1986 a 26,7 en 1998. A pesar de estos logros, la desnutrición en el Ecuador sigue todavía más alta que en varios otros países de América Latina, incluyendo Colombia y Paraguay; y no es mejor que la de Bolivia que tiene un menor ingreso per cápita (ver gráfico 4.2).

Quedan todavía evidentes diferencias en las tasas de desnutrición, mortalidad infantil y mortalidad materna dentro de los quintiles de gasto de los hogares, como lo indica la incidencia de crecimiento reducido entre niños pequeños en el gráfico 4.3. En 1999, el 44% de los niños en el quintil más bajo tenían crecimiento limitado, comprado con el 6% del quintil más alto. La desnutrición, medida de esta manera, se deterioró de manera significativa en los hogares más pobres durante la crisis, así como también parece haberse incrementado la participación de niños con crecimiento limitado (de 39 a 44%) (5). Las familias con más recursos consiguieron mantener la tendencia decreciente a pesar de la crisis. Consistente con la tendencia de la pobreza, la incidencia del crecimiento limitado se incrementó de manera más importante durante la crisis en la Sierra rural, pasando de 41 a 51% entre 1998 y 1999. La incidencia de este elemento es menor en las zonas urbanas de la Costa, donde cayó realmente de 22 a 17%. Como se muestra en el gráfico 4.4, la situación de la nutrición mejoró en promedio con la recuperación del año 2000.

La desnutrición se ve favorecida por la limitada cobertura de los programas que proveen complementos nutricionales a los niños pobres menores a dos años. No se conoce su real cobertura, pero el mayor programa dirigido a estos ni-

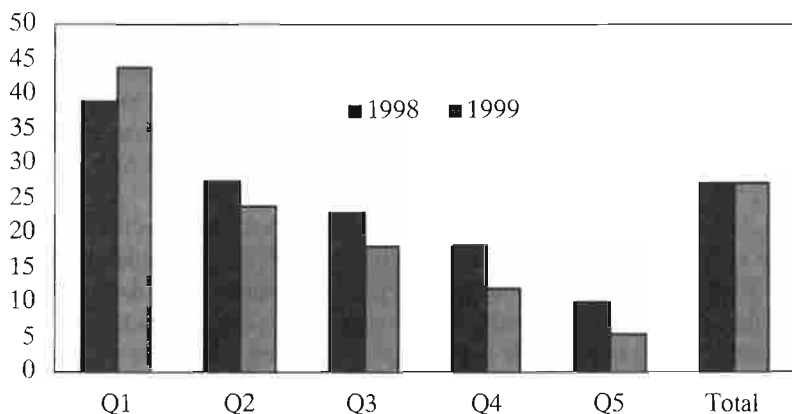
ños (el Programa de Alimentación Complementaria Materno-Infantil, PACMI) cubre solo a 15.000 niños menores de 2 años a pesar de que su número en el primer quintil asciende a 209.000 (una importante proporción de los cuales corre riesgo de desnutrición). Este programa no se expandió durante la crisis.

Gráfico 4.2 Tasas de desnutrición en América Latina



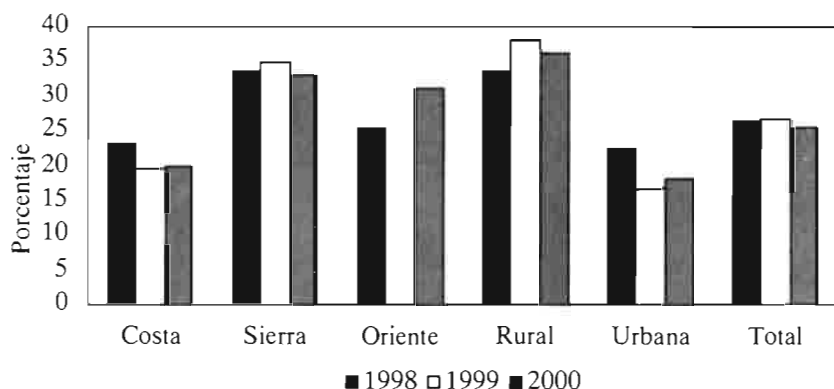
Fuente: OMS y ECV 1999.

Gráfico 4.3 Desnutrición en Ecuador: crecimiento limitado (%) por quintiles de consumo, 1998 y 1999



Fuente: ECV 1998,1999. Información procesada por el Proyecto SIISE

Gráfico 4.4 Desnutrición en Ecuador: crecimiento limitado (%) por área y región, 1998 y 1999



Fuente: ECV 1998, 1999 e INEC. Observación de EMEDINHO del 2000.

El acceso a la atención en salud es limitado para muchos ecuatorianos. El Ministerio de Salud cubre a cerca del 45% de la población y otras entidades públicas y de caridad se encargan de otro 5%. Además, en 1999 cerca del 10% de la población estaba cubierta por el IESS y 7% por el Seguro Social Campesino, que también es parte del IESS. Más del 80% de la población no tiene cobertura de un seguro de salud y cerca de un tercio de la población no está cubierta por los servicios brindados por establecimientos públicos o privados. Cuando la gente pobre se enferma, es menos probable que vaya en busca de atención profesional, haga largos recorridos y esperen para recibir atención médica, que alguien de mayores recursos (32% de la gente pobre se automedica); y es menos probable que estén cubiertos por el seguro social(6). Los pobres tienen mayor cobertura del Seguro Social Campesino, pues el 70% de la gente con acceso a este seguro pertenece al 40% más pobre de la población. (ver también la Tabla 4.6).

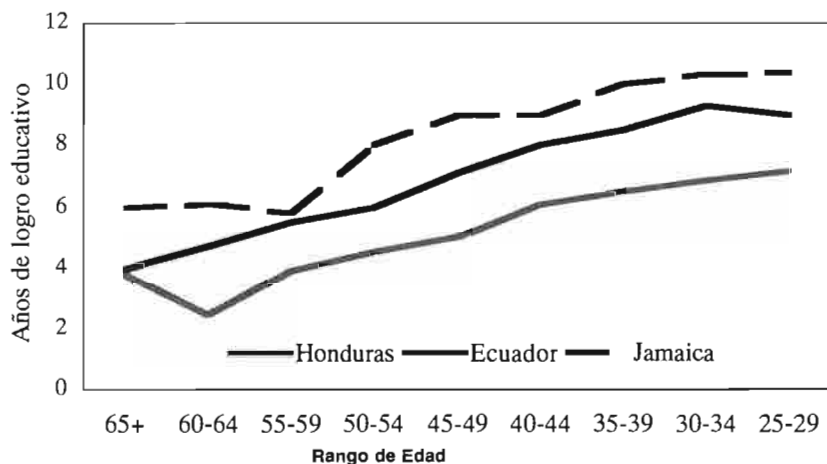
Por otro lado, se observa grandes diferencias entre niveles socioeconómicos en la práctica de higiene reproductiva y planificación familiar. De la población del quintil más pobre, solo una de cada cinco mujeres en edad reproductiva ha tenido alguna vez un Papanicolau, en comparación con la mitad de las que pertenecen a los dos quintiles de mayor ingreso. Las respuestas a la pregunta "¿Ha recibido alguna vez información sobre planificación familiar?" indican que solo la mitad de las mujeres más pobres la ha recibido. De las mujeres comprendidas entre los 15 y 20 años de edad, sólo un tercio conoce sobre el tema. Estas diferencias reflejan parcialmente las prácticas de higiene reproductiva en las zonas

rurales; pero sobre todo reflejan el dispar acceso a la información de acuerdo al nivel socioeconómico.

EDUCACIÓN. Los indicadores de educación repiten la misma tendencia que mostraron los de nutrición y salud. El Ecuador ha experimentado significativos avances en el campo educativo, al igual que otros países en América Latina y el Caribe.

El gráfico 4.5 presenta información de 1999 de la encuesta de condiciones de vida de los hogares y muestra el avance en educación de la población por rango de edad. Mientras aquellos de 65 años o más (nacidos en 1934 o antes) son en promedio funcionalmente analfabetos (menos de cuatro años de estudios), aquellos en el grupo de 40-45 años (nacidos entre 1954 y 1959) alcanzan en promedio 7 años de estudio y los del grupo de 25-30 años (nacidos entre 1974 y 1979) llegan a 9 años de estudios en promedio. Los logros en educación en este período siguen una tendencia similar a la de Jamaica y Honduras.

Gráfico 4.5 Ecuador, Jamaica y Honduras: Años de estudios por rango de edad



Fuente: ECV 1999 para Ecuador e información del Banco Mundial para Jamaica y Honduras

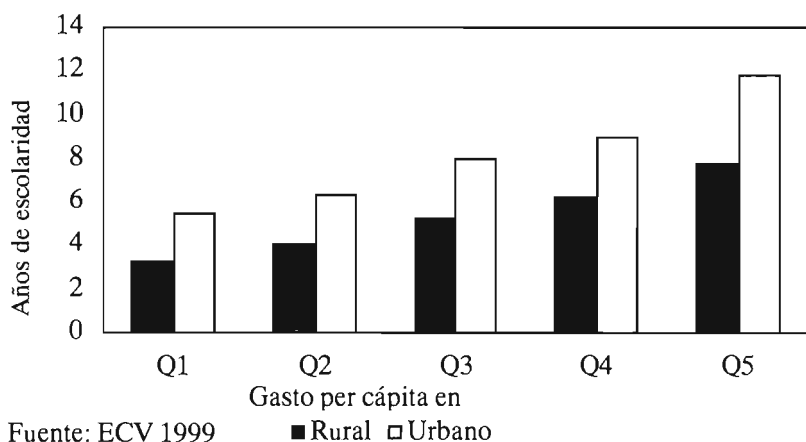
Las desigualdades en educación se generan desde el nacimiento. Uno de los más importantes elementos que determina el futuro educativo de los niños (así como su nivel de salud y nutrición) es el nivel de educación que a su vez tienen las madres. Dentro del primer quintil de consumo, las madres de niños pequeños son en promedio funcionalmente analfabetas, en tanto que las madres en el quintil más alto han terminado en promedio sus estudios secundarios. Desgraciadamente, las desigualdades en el acceso a la educación preescolar siguen en aumento en lugar de disminuir; y los niños pobres enfrentan un alto riesgo de deserción. Los niños pertenecientes al primer quintil tienen una tasa de enrolamiento preescolar que representa un tercio de la tasa que tienen los niños del quinto quintil.

Los gráficos 4.6 y 4.7 muestran las disparidades en los logros estudiantiles entre grupos socioeconómicos y entre las poblaciones de zonas urbanas y rurales. Por ejemplo, aquellos que se encuentran en la extrema pobreza (primer quintil de consumo) en las áreas rurales tienen menos de 4 años de educación, mientras que en el quintil de personas de mayores recursos (quintil 5) en áreas urbanas han completado al menos 12 años de estudios (gráfico 4.6). Los hombres parecen tener un mejor acceso a la educación que las mujeres; y esta brecha es mayor en los hogares más pobres, particularmente en áreas rurales. Estas diferencias se mantienen y la brecha no se ha reducido a lo largo de la última década (7).

El gráfico 4.8 presenta las diferencias de los logros en educación de la población por quintiles. Muchos niños completan ahora la educación primaria, pero los logros más allá de ese nivel son muy desiguales. Sólo el 12% de los niños en el quintil más bajo completaron los primeros niveles de secundaria, comparado con el 78% del quintil más alto. Además, hay serias diferencias entre los niños en áreas rurales, donde el 29% completan los primeros años de secundaria, y en áreas urbanas, donde este porcentaje es del 62%. La población indígena alcanza un menor logro educacional que el resto de la población.

Hay varias razones por las que el enrolamiento en educación secundaria es tan bajo. De acuerdo a los resultados de las encuestas de condiciones de vida de 1995, la más importante es el costo, con una participación del 32%, tanto para hombres como para mujeres. En 1998, este elemento provocó que 29% de los hombres y 36% de las mujeres con edad de asistir a establecimientos de educación secundaria no lo hicieran. Cuando la crisis estalló, en 1999, el costo provocó que el 48% de los hombres y 53% de las mujeres no asistan a establecimientos educativos dentro de este grupo de edad. El que la deserción escolar haya afectado más a las mujeres que a los hombres sugiere que la crisis ha sido una fuente de (renovada) ampliación de las diferencias de género en educación. El costo directo de la educación también es visto como el principal factor que limita el acceso a educación primaria (más del 50% en 1999).

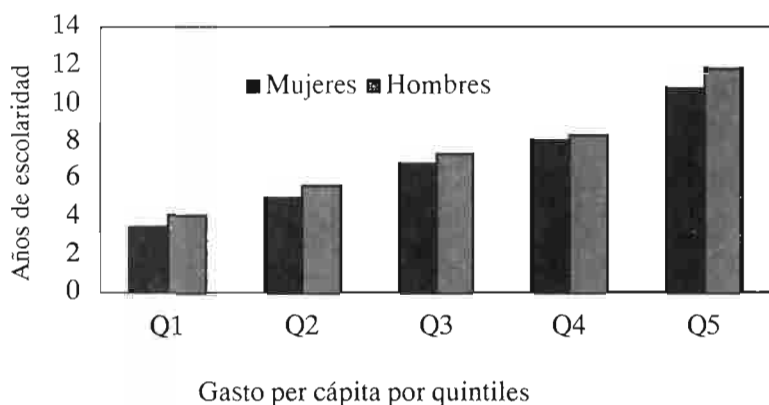
Gráfico 4.6. Ecuador: logros en educación alcanzados en las zonas urbanas y rurales (personas mayores de 24 años).



En los hogares del quintil mas bajo, el gasto privado promedio mensual por niño que asiste a la escuela primaria es de aproximadamente 2,50 dólares, lo que representa cerca del 1,5% del ingreso promedio de la familia. Para los sectores más pobres, el costo promedio directo de la educación secundaria (cuotas, uniformes y transporte, entre otros) es de cerca de 5 dólares por estudiante o 3% del consumo total de los hogares. Aunque la encuesta no incluye factores como la calidad de la educación y los ingresos esperados en función de los años de estudio, éstos elementos también afectan la decisión de continuar los estudios.

El trabajo infantil afecta negativamente a la educación de los pobres y el porcentaje de niños que participan en la fuerza de trabajo es muy alto en el Ecuador (ver Gráfico 4.9). Muchos niños trabajan y estudian en forma simultánea y las largas horas de trabajo afectan su aprendizaje. Los niños del último quintil comprendidos entre 12 y 14 años que estudian y trabajan reportan una dedicación de 26 horas semanales al trabajo. Los niños comprendidos entre 15 y 17 años de edad reportan 36 horas semanales de trabajo. De todos los niños entre 12 y 14 años pertenecientes al último quintil, 34% trabaja y asiste a la escuela y un 26% adicional solo trabaja, lo que da como resultado una participación laboral del 60% (como se muestra en el gráfico 4.9), superior al 54% registrado en 1998.

Gráfico 4.7 Ecuador: Brecha de educación por género



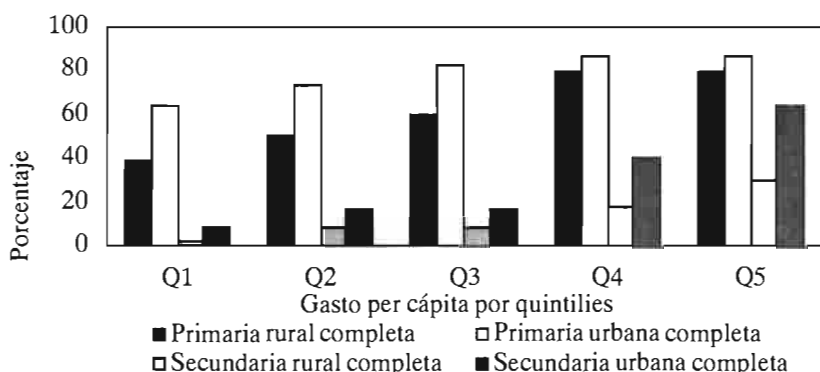
Nota: Se refiere a años de escolaridad de la población de 24 o más años.

Fuente: ECV 1999.

El trabajo infantil contribuye sin duda a la alta tasa de absentismo escolar de los niños en el quintil más bajo. Aun antes de la crisis, los niños con edades comprendidas entre 12 y 14 años faltaban más de la mitad de las veces a clases y hasta los niños de 6 a 11 años faltaban cerca de un tercio de las veces. El aprendizaje se ve indudablemente afectado por tan altas tasas de absentismo.

Reducir el trabajo infantil generará costos de oportunidad en el corto plazo para los hogares, ocasionados por la reducción del ingreso y el costo de la educación. El ingreso promedio estimado de los niños pertenecientes al grupo de hogares más pobres, con edades entre 10 y 14 años, asciende a cerca de 6,5 dólares por mes. Esto elevaría el costo total (directo e indirecto) de educación primaria y secundaria a una cifra mensual entre US\$ 8,50 y US\$ 11,50 por estudiante, que es indicativa del valor del subsidio que ayudaría a mantener los niños en la escuela, como se discute más adelante.

Gráfico 4.8 Ecuador: Porcentaje de personas de 18 años que completaron el colegio

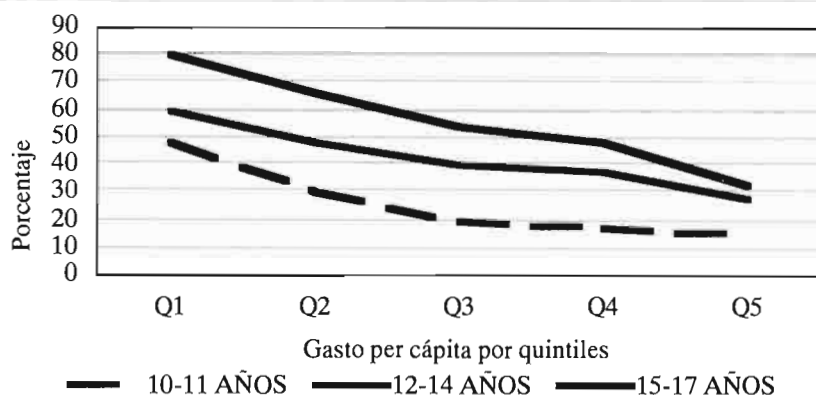


Fuente: ECV, 1999

La expectativa de incremento en el ingreso provocado por la educación, seguido de su calidad, afecta la deserción escolar. Los costos de los hogares que genera la educación provocan deserción escolar en primaria, bajo enrolamiento en secundaria y desigualdad del ingreso. Desde 1994 ha venido decreciendo el diferencial de salarios entre personas que han terminado la educación primaria y los que no lo han hecho, al igual que el existente entre los que han terminado la educación secundaria y los que solo ha terminado la primaria. Sin embargo, al mismo tiempo se ha ampliado la ventaja salarial de los que han completado la educación universitaria con relación a los que han terminado la secundaria, del 48% en 1994 al 73% en 1998 y al 85% en 1999.

Debe subrayarse que el retorno por educación en las mujeres de la zona urbana fue consistentemente mayores que el de los hombres, con márgenes sustanciales (ver León y Vos 2000). Todo esto sugiere la necesidad de medidas que ayuden a incrementar el acceso al sistema educativo y la elevación de las tasas de continuidad de estudios.

Gráfico 4.9 Ecuador: Porcentaje de niños que trabajan, 1999



Fuente: ECV 1999,

La inadecuada disponibilidad de servicios de educación es uno de los problemas más graves de las zonas rurales. Una alta proporción de esta población no cuenta con escuelas primarias que instruyan a los niños más allá de tercer grado, a la vez que existe una asistencia irregular de los profesores (Banco Mundial 2000).

5. Programas enfocados a la reducción de la pobreza

Las deficiencias de la red de asistencia social del Ecuador se manifestaron en forma dolorosa durante la crisis. Las estadísticas de empleo y salarios se deterioraron en forma sustancial durante la crisis y es probable que permanezcan sujetas a alta volatilidad en los años por venir. El acceso a la seguridad social, a los servicios básicos y a programas focalizados de protección social, por lo tanto, es esencial para prevenir que las personas de escasos recursos caigan (más profundamente) en la pobreza y sufran pérdidas irreversibles en términos de desarrollo humano.

Como ya se mencionó, solo una pequeña parte de la población tiene acceso al sistema de seguridad social. Pero aquellos que se benefician del mismo no tuvieron mucha protección durante la crisis. Los jubilados debieron enfrentar importantes pérdidas en el poder de compra de sus ingresos mensuales y el valor de sus activos financieros se redujo a la mitad o menos. El sistema de salud de la se-

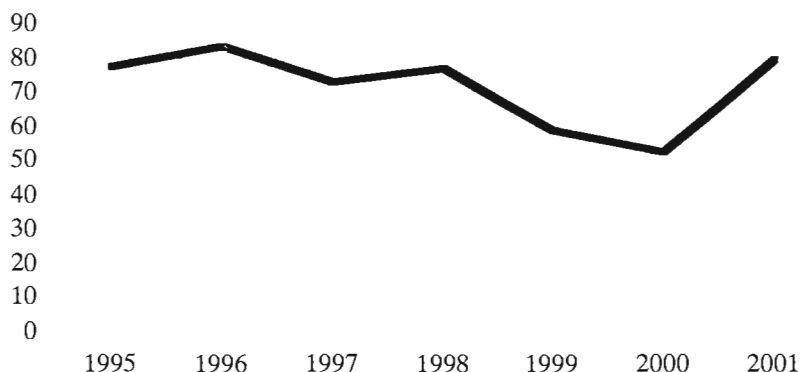
guridad social enfrentó una crisis financiera de la cual todavía no se recupera. Los servicios de salud se redujeron durante la crisis a medida que se terminaron las medicinas y otros insumos; y el personal médico se declaró en huelga en varias ocasiones debido a que el pago de sus salarios era frecuentemente postergado. Una reforma al sistema de reparto vigente en la actualidad para la seguridad social ha sido tema de debate por años; y a finales de 2001 el Congreso todavía no aprobaba una reforma. El sistema de salud del IESS, fuertemente desfinanciado, aun tiene que ser reformado para que se convierta en un seguro de salud adecuado. No obstante, un sistema que pueda brindar cobertura a la mayor parte de las personas de escasos recursos del Ecuador es algo que todavía está muy lejos de ser alcanzado.

El Ecuador debe enfrentar varios retos en lo que a provisión de servicios básicos se refiere (Banco Mundial 2000): (a) asegurar que los pobres, especialmente mujeres embarazadas y niños menores de 2 años, tengan una correcta nutrición; (b) mejorar el acceso de los más necesitados a la salud preventiva y a educación, especialmente en los primeros años de secundaria; (c) aumentar la calidad e igualdad de los servicios, entre otras cosas, a través de poder asegurar que exista la suficiente disponibilidad de materiales como medicinas y libros de texto. En el contexto de austeridad fiscal, la superación de estos desafíos requerirá mejorar la eficiencia en la provisión de estos servicios para obtener el mayor resultado con los escasos recursos disponibles. Estas mejoras en la eficiencia van a requerir de reformas institucionales, lo cual toma tiempo y debe enfrentar varios obstáculos políticos. Durante la crisis no se realizaron muchos avances en esta dirección.

Lo que es mas, el gasto social se redujo en más de un tercio, a medida que el gasto público en servicios y programas sociales cayó de 78 a 51 dólares por habitante entre 1995 y 2000(8). La proyecciones del presupuesto permiten considerar que esta tendencia se mantendrá a lo largo del año 2001 (ver Gráfico 4.1). El gasto social también se redujo en términos de PIB. Sin considerar los beneficios de la seguridad social, este pasó de 5 a 4,6% entre 1995 y 2000, pero en el presupuesto del año 2001 estas cifras aumentaron al 5,8%.

Asimismo, al incluir los beneficios de la seguridad social (que lleva el gasto social a cerca del 8% del PIB) el nivel de gasto social en Ecuador se ubica bastante por debajo del promedio de América Latina y de países como Bolivia, Chile, Colombia, Argentina, Costa Rica y Panamá que han mantenido un nivel superior al 10 % del PIB.

Gráfico 4.10 Ecuador: Gasto Social per cápita, 1995 – 2001 (En dólares estadounidenses)



Fuente: Ministerio de Economía - UNICEF y León 2001b. Datos de 2001 se refieren al presupuesto aprobado. Los datos de 1995-2000 se refieren al presupuesto ejecutado.

Pero no es solo el nivel de gasto lo que cuenta, sino su composición y efectividad. Durante la crisis, la composición del gasto social pasó de servicios universales como la educación y salud hacia programas más específicos y focalizados, incluyendo el Bono Solidario y otros programas llevados a cabo por el Ministerio de Bienestar Social e instituciones adscritas.

La tabla 4.5 muestra el cambio en la composición del gasto social. Parte de éste puede ser también explicado por el valor de los salarios en dólares (que cayeron la mayor parte del período 1998-2000 y se recuperaron a partir del segundo semestre del año 2000), lo que tuvo un gran impacto en los presupuestos de salud y educación, más que en otros componentes del gasto social. Como ya se mencionó, la reducción del salario real de los profesores y del personal médico afectó el funcionamiento de los servicios provistos por estos sectores durante la crisis. Al mismo tiempo, este cambio en la composición del gasto reflejó la introducción de programas focalizados de transferencia de dinero, que se convirtieron en la principal respuesta del gobierno a la crisis. A primera vista, la mayor parte de los beneficios llegó a los hogares más pobres.

La tabla 4.6 muestra la incidencia en el gasto público directo de los componentes principales del gasto social usando la información sobre acceso y uso de estos programas, proveniente de las encuestas de condiciones de vida de 1999. El

gasto social por lo general tiende a ser distribuido en forma más equilibrada que el consumo per cápita de los hogares. Esta distribución más igualitaria se presenta con mayor solidez en algunos de los programas focalizados de protección social, tales como el Bono Solidario y el desayuno escolar, así como la educación primaria y el Seguro Social Campesino. La equidad del gasto público en salud, educación secundaria y superior y seguridad social es en general mucho menor.

Tabla 4.5 Ecuador: Composición del Gasto Social, 1995 - 2001

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Educación	63%	63%	65%	67%	51%	45%	46%
Bienestar Social	8%	12%	7%	6%	10%	12%	19%
Trabajo	1%	1%	1%	1%	0%	1%	1%
Salud	22%	20%	21%	21%	15%	17%	15%
Vivienda	7%	4%	6%	6%	1%	5%	5%
Transferencia de dinero (Bono Solidario)					23%	20%	14%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Total en millones de dólares	894	974	877	940	706	646	996
Gasto social total per cápita (dólares)	78	83	73	77	57	51	77
Gasto social total (% del PIB)	5.0%	5.1%	4.4%	4.8%	5.1%	4.6%	5.8%

Fuente: Ministerio de Economía - UNICEF. La información del año 2001 corresponde al Presupuesto aprobado.

La información de 1995-2000 corresponde al presupuesto ejecutado, los gobiernos seccionales y la seguridad social no se incluyen.

Los objetivos de los programas focalizados de reducción de la pobreza (o protección social) incluyen: (a) proveer de una red temporal de soporte social a los pobres temporales (nuevos pobres) para prevenir el deterioro de sus activos físicos y de su capital humano (lo cual afectaría el crecimiento futuro de su productividad y elevaría la probabilidad de que la pobreza temporal se vuelva permanente); y (b) proveer de una red de soporte social a los crónicamente pobres, cuyas condiciones de vida se afectan severamente en épocas de crisis económica. Lo que se busca es mantener a los pobres por encima del nivel de ingreso de subsistencia y generar las condiciones que conduzcan a una reducción de la pobreza.

Los programas sociales existentes en la actualidad en Ecuador no pueden ser considerados como un sistema integrado de protección social. Incluso a pesar de que el énfasis del gasto social cambió en esta dirección en el período

1998-2000, los programas existentes no están diseñados para responder a las consecuencias sociales de la crisis y a la inseguridad de que la gente obre cuenta con ingresos económicos. A pesar de que cada programa puede cumplir su función específica de proveer servicios sociales y otros beneficios a grupos vulnerables, no existe coordinación e integración entre los mismos. Como consecuencia, es imposible evaluar el monto real de protección que cada grupo de beneficiarios recibe. Bajo limitadas restricciones fiscales, es imperativo que el gobierno evalúe los programas sociales implementados por varios ministerios y agencias, con el objetivo de racionalizarlos y desarrollar un sistema coherente de protección social. Como se verá más adelante, las medidas tomadas luego de la crisis para fortalecer el sistema de protección social no han llevado al Ecuador muy cerca del cumplimiento de estos objetivos.

Tabla 4.6 Incidencia en el gasto público del gasto social por tipo de programa y por quintiles de gasto per cápita, 1999

	Consumo de los hogares (a)	Transferencias de dinero (Bono Solidario)	Desayuno escolar		Seguridad Social	
			Primario	Pre primario	"Campesino"	General (IESS)
20% más pobre	8.8%	23.3%	49.1%	41.2%	40.3%	5.0%
Segundo quintil	13.5%	26.5%	26.6%	29.0%	29.0%	10.9%
Tercer quintil	16.7%	23.0%	13.7%	16.3%	13.6%	19.0%
Cuarto quintil	22.4%	19.2%	7.6%	8.1%	13.8%	26.7%
20% más rico	38.6%	7.9%	3.0%	5.4%	3.3%	38.4%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

	Servicios de salud	Educación pública			
		Primaria	Secundaria	Superior	Total educación
20% más pobre	19.7%	36.7%	15.0%	5.9%	27.4%
Segundo quintil	25.6%	29.6%	26.5%	12.6%	27.2%
Tercer quintil	20.8%	17.3%	27.1%	21.0%	20.6%
Cuarto quintil	20.8%	11.6%	22.8%	31.7%	16.7%
20% más rico	13.1%	4.9%	8.6%	28.8%	8.1%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

a. Corresponde a la distribución del consumo total de los hogares. La distribución del beneficio del gasto es por hogar.

Fuentes: INEC, ECV 1999 (Tomado de Vos, León y Brborich 2001)

La calidad de cualquier sistema de protección social es probada en tiempos de crisis. Una prueba importante es ver si los programas en cuestión pueden rápidamente ser extendidos (en términos de cobertura) o redireccionados para aliviar el impacto social de la crisis. Los programas sociales en algunos países, como seguro de desempleo o programas estatales de generación de empleo, tienen gatillos que se activan en forma automática para ampliar su cobertura cuando el desempleo se incrementa. Otro mecanismo de ajuste automático es el incremen-

to de los hogares que pueden ser elegibles para recibir los beneficios, como resultado de la pérdida de empleo y del ingreso. El programa de protección social del Ecuador, resumido en la tabla 4.7, no tiene estas características. En los párrafos siguientes se evalúa la eficiencia y cobertura de los principales programas enfocados a grupos identificados en la tabla 4.7. A excepción del Bono Solidario, que beneficia a casi todos los grupos de edad y etnias, esta evaluación está organizada por grupos.

Como se presenta en la tabla 4.7, los ancianos e indígenas pobres reciben ayuda principalmente a través del Bono Solidario y no hay programas de gobierno que asistan a aquellos que cayeron temporalmente bajo la línea de pobreza.

EL PROGRAMA INSIGNA CONTRA LA POBREZA EN ECUADOR, EL BONO SOLIDARIO. Como la primera acción importante dentro de su agenda social en septiembre de 1998, el gobierno de Mahuad eliminó el subsidio general al gas de uso doméstico (por el momento), focalizó el subsidio a la electricidad en los consumidores más pobres (creando una estructura de subsidio cruzado, de manera que los consumidores con mayores recursos subsidiaban a los más pobres) e instituyó un programa de transferencias en efectivo para familias pobres y para los ancianos, denominado Bono Solidario (Decreto Presidencial, 14 de septiembre de 1998).

El Bono Solidario no fue originalmente concebido como una red de seguridad para aquellos en pobreza estructural y crónica, sino como un mecanismo para compensar a los pobres por la reducción de los subsidios. No obstante, con el veloz deterioro de la economía, el Bono Solidario se convirtió en la columna vertebral de la estrategia de soporte social.

Cuando se introdujo, el programa otorgaba 15 dólares mensuales a las mujeres cabeza de familia y cerca de la mitad de este monto a los ancianos. Sin embargo, su equivalente en dólares y su poder de compra se deterioraron rápidamente debido a la depreciación del tipo de cambio y a la inflación.

Tabla 4.7 Grupos vulnerables entre los pobres y programas de protección social en el Ecuador

Grupo	Área				
	Nutrición	Salud	Educación	Transferencias de dinero	Infraestructura social
Madres y mujeres embarazadas	X	X		X	
Muy pequeños (0-2)	X	X		X	
Preescolares (3-5)	X	X	X	X	
Niños en edad escolar (6-15)	X		X	X	X
Ancianos				X	
Indígenas pobres				X	X
Nuevos pobres					

Luego de varios ajustes en su valor nominal, esta transferencia en efectivo ascendía a 11,5 dólares por mes para las madres de familias pobres y cerca de 7 dólares mensuales para los ancianos a inicios del año 2002(9). El monto otorgado a los hogares individuales es bajo. Aun al inicio del programa, el costo mensual por persona para que una familia pueda cubrir los mínimos requerimientos calóricos era el doble del monto recibido. Pero a pesar del reducido beneficio, el Bono Solidario se convirtió en el programa insignia de la protección social en el país. Con un gasto anual de cerca de 164 millones de dólares en 1999, el programa representaba cerca del 1,2% del PIB. El presupuesto global para el programa se redujo ligeramente en los años 2000 y 2001 a cerca de 140 millones de dólares o 0,8% del PIB. Los costos de administración del programa son relativamente bajos, representando cerca del 4% de las transferencias anuales.

A inicios de 1999, el Bono Solidario llegó a beneficiar a cerca de 1,3 millones de ecuatorianos, incrementando el ingreso de aproximadamente el 45% de los hogares. Del total de beneficiarios, 80,7% son madres, 18,7% son ancianos y 0,6% son discapacitados(10). Esta distribución se mantuvo a lo largo del período 1999-2001.

La focalización del programa, sin embargo, no es muy eficiente. De acuerdo a la encuesta de condiciones de vida de los hogares realizada en 1999 y agrupando a la población en base a los criterios de elegibilidad del programa, se encuentra importantes errores de exclusión (Tipo I) y de inclusión (Tipo II). La tasa de error Tipo I es 17% y la del Tipo II es 33% de la población total de madres y ancianos (Tabla 4.8). Expresando estos errores de otra manera, el grado de no-cobertura para población elegible es de 48%, en tanto que la pérdida de recursos que van hacia las personas que no deberían ser beneficiadas es de 63%. De hecho, hay más beneficiarios del Bono Solidario que personas elegibles o beneficiarios potenciales. El grado de "sobre cobertura" en este sentido es particularmente amplio en áreas urbanas, donde hay casi el doble de beneficiarios frente a los elegibles (ver tabla 4.9).

Los errores de focalización no obstante son menos graves cuando se analiza la distribución de los beneficios entre los pobres y los que no lo son (definido en términos de deficiencias de consumo). La pérdida de recursos con los no pobres es de cerca del 35%, mientras que el grado de no-cobertura a los pobres es de 38% (ver Vos, León y Brborich 2001).

A pesar de estos errores, el Bono Solidario parece tener un impacto ampliamente redistributivo, debido a que constituye el 10% del ingreso total de los más pobres y apenas el 0,1% del ingreso del segmento más rico de la población. Por lo tanto, para el segmento en pobreza extrema recibir el Bono Solidario si ha-

ce una diferencia. En 1999 este ascendía a \$ 15 mensual por hogar, cubría el 29 % de la deficiencia de ingreso de este segmento y representaba el 8,4% del presupuesto para comida. Esta brecha es mayor ahora, a pesar de que no hay información disponible para estimar con seguridad su magnitud.

Tabla 4.8 Ecuador : Errores de direccionamiento del Bono Solidario por criterio de elegibilidad

	Elegible	Errores Tipo I y II No elegible	Total
Beneficiarios	19.3%	33.4% (error de inclusión)	52.7%
No Beneficiarios	17.9% (error de exclusión)	29.5%	47.3%
Total	3.1%	62.9%	100.0%

	Elegible	Sub cobertura No elegible	Total
Beneficiarios	51.9%	53.1%	52.7%
No Beneficiarios	48.1%		
Sub cobertura	46.9%	47.3%	
Total	100.0%	100.0%	100.0%

	Elegible	Pérdida No elegible	Total
Beneficiarios	36.6%	63.4%	
Pérdida	100.0%		
No Beneficiarios	37.7%	62.3%	100.0%
Total	37.1%	62.9%	100.0%

Fuente: INEC, ECV 1999

Tabla 4.9 Ecuador: Población elegible y beneficiarios reales del Bono Solidario, 1999

	Población elegible	Beneficiarios reales
Rural	434,648	506,809
Urbano	353,118	610,108
Total (a)	787,766	11,169,918
Rural	55.2%	45.4%
Urbano	44.8%	54.6%
Total	100.0%	100.0%

a. El número real de beneficiarios medido por la encuesta es menor que el registrado oficialmente en la base de datos de BANRED (1,3 millones), esto se da probablemente por un error en la muestra y posiblemente también por el período que se tomó para realizar estas estimaciones. (Enero a septiembre de 1999).

Fuente: Vos, León y Brborich 2001 en base a información de la ECV 1999.

El Bono Solidario es el único programa de protección social que está directamente enfocado a los ancianos. Debido a que la mayoría de los ancianos tienen ingresos muy bajos, el 68% de ellos son elegibles para ser beneficiarios. Sin embargo, sólo el 28% realmente recibe el subsidio. El porcentaje de los elegibles que no están cubiertos es muy alto -71%- y supera ampliamente el 25% de ancianos beneficiados por el programa a pesar de no ser elegibles (pérdida). El programa no brinda protección a los ancianos que reciben pensiones de manera regular porque no son elegibles. Como se señaló anteriormente, varios de estos ancianos pasaron a ser nuevos pobres; y por el ineficiente funcionamiento del sistema de seguridad social y al no ser elegidos para el Bono Solidario, éstos se quedaron sin ningún tipo de protección.

Un estudio de evaluación que compara un grupo de beneficiarios con un grupo de no beneficiarios del programa, mostró que el impacto en términos de reducción de la pobreza es muy reducido (Vos, León y Brborich 2001). Los beneficios de la transferencia de dinero parecen verse afectados por una menor disposición a encontrar trabajo de los hogares beneficiarios (particularmente aquellos que se encuentran en niveles de pobreza moderada). Pero un importante impacto positivo ha sido que el enrolamiento escolar de los miembros de hogares beneficiarios es mayor que en el del grupo de no beneficiarios (otra vez, más fuerte dentro de las familias en pobreza moderada).

Es así que sin el programa del Bono Solidario, los resultados en materia de educación se habrían deteriorado. Este punto es importante dentro del debate político en Ecuador sobre la efectividad del Bono Solidario y sobre si éste debiese ser mejor complementado, o incluso reemplazado por transferencias de dinero condicionadas a ser utilizadas directamente en inversión en capital humano. De hecho, como ya se discutió, un nuevo programa de transferencia de dinero condicionado a la asistencia escolar -la Beca Escolar- se introdujo en el año 2001.

En resumen, este subsidio en dinero no satisface plenamente los criterios de elegibilidad y enfoque. No obstante, en su conjunto el programa cubre a los pobres razonablemente bien. El programa beneficia a una gran parte de los hogares ecuatorianos pero no responde bien en épocas de crisis. Tiene un presupuesto fijo restringido, que no permite ampliar la cobertura cuando las condiciones sociales empeoran; y han existido dificultades para mantener el poder de compra de la transferencia. El impacto del programa en reducción de la pobreza ha sido mínimo, pero parece que da cierta protección al desarrollo humano de los hogares con pobreza moderada porque les permite mantener a sus hijos en la escuela por más tiempo. También da algún tipo de protección a las familias en situación de extrema pobreza porque evita mayores reducciones en el consumo de alimentos.

PROGRAMAS ENFOCADOS EN MADRES EMBARAZADAS Y NIÑOS MENORES A DOS AÑOS DE EDAD. El programa focalizado en madres embarazadas y niños menores a dos años de edad ofrece básicamente programas de atención médica y alimentación. La Atención Solidaria en Salud se ofrece a todos los beneficiarios del Bono Solidario e incluye atención de salud tanto maternal como infantil. Este programa ayuda a cubrir el valor de las medicinas y otros costos. El servicio médico a madres pobres es gratuito. De manera similar, el programa de Maternidad Gratuita, establecido por ley durante la crisis, provee una cobertura universal para mujeres embarazadas que utilicen la infraestructura del Ministerio de Salud.

Este programa abarca cuidados prenatales, procedimientos de parto no habituales, tratamiento de enfermedades de transmisión sexual, violencia familiar y exámenes de detección de cáncer. Éste programa se inició recién en 1999, con recursos del Fondo de Solidaridad (un fondo público alimentado por los ingresos provenientes de las privatizaciones y otras fuentes adicionales) y todavía no cuenta con procesos de operación adecuados que sean completamente comprendidos por los proveedores de los servicios (hospitales y centros de salud.)

Fuera de estos programas, otros tres dan atención a los pobres. El Programa Nacional de Micro Nutrientes busca reducir la anemia a través de la provisión de suplementos de hierro y vitamina A para niños menores de 5 años, mujeres embarazadas y en etapas de lactancia. Otro programa es el PACMI, que tiene por objetivo satisfacer los requerimientos calóricos de los pobres al dotar mensualmente de raciones alimenticias a familias que tienen madres embarazadas con bajo peso o niños desnutridos. Con el apoyo del Programa Mundial de Alimentos, el PACMI desapareció en el año 2000 y se remplazó con un nuevo programa, el PANN, que se dirige al mismo grupo de personas. Un tercer programa es el de inmunización, que busca dar este servicio a todas las mujeres embarazadas y niños menores de 12 años. Este programa ha venido funcionando por 33 años y se amplió para evitar la hepatitis B y la rubéola.

Estos programas pueden mejorar su focalización (especialmente la Maternidad Gratuita), pero la mayor restricción en su efectividad de provisión de servicios de salud a los pobres es la reducida cobertura (por ejemplo, el programa PACMI/PANN cubría solo el 5% de los requerimientos de la población a la cual estaba dirigido) y la limitación de recursos. Algunos programas que existen en principio -como Atención Solidaria en Salud- no se han implementado todavía por falta de dinero. La gente pobre afirma en entrevistas que la calidad de los servicios que recibe, especialmente la provisión de medicinas, se deterioró durante la crisis (CEPLAES 1999). La falta de acceso a los centros de salud, especialmente en áreas rurales, y la falta de personal técnico restringe aun más su efectividad.

El programa de micro nutrientes está dirigido a la población que recibe atención en los establecimientos del Ministerio de Salud, por lo que cubre a un segmento amplio de la población (alrededor de 500.000 personas), pero no cubre al 40% de los pobres que reporta no usar las facilidades del Ministerio. Cuando este programa empezó a recibir recursos del Banco Mundial se agregaron criterios de enfoque en base a las estadísticas que a nivel cantonal existen sobre mortalidad infantil, mortalidad general y pobreza. Por otra parte, el PACMI se dirige a grupos de la población con deficiencias nutricionales, lo cual reduce el segmento objetivo (a 300 mil personas), pero tiene resultados muy modestos en cobertura (cerca del 15% o 45 mil personas).

La focalización se realiza con sentido geográfico y el criterio para la inclusión de los cantones es la incidencia de la pobreza y disponibilidad de transporte. Este programa está bien dirigido ya que provee el 73% de sus beneficios a los dos quintiles de menores ingresos y 61% al quintil inferior en forma exclusiva. El nuevo programa PANN cubrirá al mismo grupo de beneficiarios y utilizará un sistema igual de selección.

PROGRAMAS PARA NIÑOS MENORES DE SEIS AÑOS. El Ecuador otorga varios suplementos nutricionales y otros servicios para el desarrollo temprano de la niñez, dirigido a menores de seis años. Además, varios programas de salud pública, inmunización, control de malaria y tratamiento a la tuberculosis benefician a este grupo, si bien el programa de inmunización se dirige únicamente a niños pequeños.

Además de la nutrición, los servicios incluyen cuidado diario, educación preescolar, entrenamiento a padres para el cuidado de los niños y servicios de salud. Estos servicios se entregan juntos por lo general (por ejemplo, los suplementos nutricionales se dan con entrenamiento a padres para el cuidado de los niños) a través de varias entidades -Ministerio de Salud, Ministerio de Bienestar Social y el Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA), además de municipios, Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) y el sector privado. Los programas más grandes se presentan en la tabla 4.1. La multiplicidad de agencias gubernamentales que ofrecen servicios redundantes, combinado con el tamaño relativamente pequeño de los programas, eleva los costos administrativos, provoca una planificación inadecuada y debilita los controles administrativos. Los costos unitarios de los dos programas más grandes son altos pero los centros de atención no tienen fondos y en varias ocasiones dependen del financiamiento de la comunidad. No se han llevado a cabo evaluaciones para comparar el impacto de los distintos programas.

Un nuevo programa (en 1999), Nuestros Niños, financiado por el BID, ofrece tanto un incremento en la cobertura como una mejor coordinación y administración. Más que proveer servicios directamente, Nuestros Niños provee financiamiento en un esquema competitivo, con el fin de dar recursos a las mejores propuestas y a procesos de expansión para todos los proveedores -gobiernos, ONGs y entidades privadas.

La relación costo-beneficio y el criterio de focalización usados para evaluar las propuestas, combinado con las mejoras en los programas de monitoreo de los proyectos financiados a través de este mecanismo, introducen fuertes incentivos para elevar la eficiencia y una mejor coordinación del sector. A través de Nuestros Niños, la cobertura de los servicios debía crecer rápidamente, pero para finales del 2000 estos resultados aun no eran visibles.

La tabla 4.10 muestra que la mayor parte de los programas enfocados en niños de edad menor a seis años son razonablemente bien focalizados y la mayor parte de sus beneficiarios pertenecen a los dos quintiles de menor consumo. La cobertura sin embargo es una preocupación mayor que la focalización. Las estadísticas muestran que 39% de los niños en el quintil de menor consumo están mal nutridos, por lo que este grupo tiene necesidad considerablemente mayor de programas que cubran sus necesidades básicas para el desarrollo que los niños del quintil siguiente, pero la tasa de cobertura de estos programas es solo un tercio de la del quintil superior.

Tabla 4.10 Ecuador : Cobertura y focalización: Programas para niños menores de seis años

Programa	Cobertura (a) 1999	Cobertura (a) 2000	Mecanismo de focalización	Focalización	Costo unitario
Programa de Desarrollo Infantil (PDI)	38,002 (4%)	43,586 (4%)	Geográfico, alta incidencia de la pobreza y niños menores de 6 años	65% de beneficiarios en los dos primeros quintiles	211 dólares anuales
Operación de Rescate Infantil (ORI)	50,296 (5%)	53,469 (4%)	Proporcional por provincia; mapa de pobreza por cantones	41% de beneficiarios en los dos primeros quintiles	140 dólares anuales
Educación preprimaria alternativa (PRONEPE)	18,027 (5%)	18,027 (5%)	Ninguno	ND	39 dólares anuales
Programa de Alimentación Complementaria Materno Infantil (PACMI) Programa Nacional de Alimentación y Nutrición (PANN) del año 2000 b.	14,930 (5%)	14,930 (5%)	Índice de pobreza familiar (SISVAN) y auto selección (aquellos que usan centros de salud públicos)	74% de beneficiarios en los dos primeros quintiles	25 dólares anuales
Inmunizaciones	ND (c)	ND (c)	Ninguno (Universal)	78-100% del universo dependiendo de la provincia	2,3 dólares por beneficiario

a. La cobertura se expresa en el número total de beneficiarios. La cobertura como porcentaje de la población está entre paréntesis.

b. La cobertura para el año 2000 se refiere todavía al programa PACMI. La información del PANN no está disponible. Los mecanismos de enfoque del PAN son similares a los del PACMI.

c. Las estimaciones del Ministerio de Salud sugieren que la cobertura es cercana al 90% en promedio. La información de la ECV presenta una cobertura mucho más baja. Para niño con edades entre los 6 y 12 meses, el 95% está vacunado con el BCG, 65% de DPT, 55% de polio y 54% de varicela. La cobertura total sería del 65%. Sin embargo, a este nivel de detalle, la información de las encuestas de empleo pueden tener errores de muestreo.

Fuente: Banco Mundial 2000, Vos y otros y estimados del SIIE.

PROGRAMAS PARA NIÑOS DE EDAD ESCOLAR. - El gobierno ecuatoriano provee de suplementos nutricionales, mejoras educativas, becas para reducir el trabajo de niños, así como también servicios de salud dirigidos a la población de edad escolar. Como la escuela es el medio más efectivo para llegar a los niños de edad escolar, al menos para niños en edad de atender la escuela primaria, el Ministerio de Educación es el más importante proveedor de programas sociales. La cobertura y el enfoque de estos programas se resumen en la tabla 4.11. El único programa con alta cobertura y buena focalización es el desayuno escolar. Este programa fue expandido con éxito durante la crisis, para cubrir el 83% de los niños en edad escolar en el año 2000, comparado a 45% en 1998/99. Mas de tres cuartas partes de los beneficiarios provienen de los dos quintiles más pobres de la población. El programa originalmente consistía de un desayuno pero los beneficiarios ahora reciben un complemento nutricional bien sea al desayuno o al almuerzo; y en algunos casos en ambas ocasiones. La expansión del programa ha sido posible por el apoyo del Programa Mundial de Alimentos. A pesar de que no ha existido una evaluación formal del programa, el desayuno provee 272 Kcal. por día y el almuerzo 600 Kcal. por día, equivalentes al 15% y 33% de los requerimientos nutricionales diarios. El programa ha provocado un efecto positivo en la asistencia escolar y el nivel nutritivo, pero su impacto preciso no es claro. Tampoco se conoce si la alimentación recibida en las escuelas ha actuado efectivamente como un suplemento nutricional o ha reemplazado las comidas en el hogar.

Dos proyectos diseñados con el fin de mejorar la calidad de la educación PROMECEB en las áreas rurales y EB/PRODEC en las áreas urbanas- también han sido bien focalizados, pero su cobertura ha sido limitada y su beneficio principal ha sido la mejora de la infraestructura y calidad de la educación, más que la nutrición. El programa de reforma educativa para las áreas urbanas es financiado parcialmente por el Banco Mundial pero concluyó en el 2000/2001.

Una segunda fase, bajo el nombre MODERISE, debía empezar con ayuda japonesa el año 2002. El programa rural es financiado con recursos del BID y ha operado desde el año 2000 hasta la actualidad con el nombre Redes Amigas. Ambos programas son de suma importancia para reducir la tasa de deserción escolar y mejorar la calidad de la educación. Cualitativamente, las evaluaciones internas sugieren que el impacto de este programa ha sido ligeramente positivo. Pero su limitada cobertura, el enfocarse principalmente en mejorar la calidad de los insumos educativos, y la alta rotación del personal del programa probablemente han provocado que el impacto global sea muy limitado. Asimismo, los programas no fueron diseñados para dar respuesta a situaciones de crisis y no enfrentan el problema de acceso y de la demanda de servicios en educación, que se exacerbaban como consecuencia de la crisis. Finalmente, el programa de trabajo infantil manejado por el INNFA parece estar bien dirigido y es relativamente poco costoso, pero su impacto tampoco ha sido evaluado.

Tabla 4.11: Ecuador: Cobertura y direccionamiento: Programas para niños en edad escolar

Programa	Cobertura (a) 1999	Cobertura (a) 2000	Mecanismo de focalización	Focalización	Costo unitario
Alimentación escolar	648.600 (45% de niños en edad escolar)	128.469 (16% de estudiantes en zonas rurales)	Mapas escolar y de pobreza (SISVAN) para identificar parroquias con altos niveles de desnutrición	76% de beneficiarios en los dos primeros quintiles	0,13 dólares por refrigerio al día/ 25 centavos por almuerzo al día
Educación rural (PROMECEB/ Redes Amigas)	128.469 (16% de estudiantes en zonas rurales)	NA	Mapa escolar (PROMECEB); auto selección (Redes Amigas)	58% de beneficiarios en los cantones más pobres	145 dólares por estudiante al año
Educación urbana (EB/PRODEC y del 2002 MODERISE)	198.065 (17% de estudiantes en áreas urbano marginales)	NA	Mapa escolar	Error de baja inclusión	108 dólares pr estudiante al año
Trabajo infantil (Niños Trabajadores)	12.335 (8% del grupo al que se dirige)	NA	Geográfico, centros urbanos más grandes; censo de niños trabajadores	NA	45 dólares por niño al año; 200 dólares por niños en trabajos peligrosos
Transferencia de dinero (Beca Escolar)	-	-	Mapa de pobreza del SELBEN (geográfico) y medios de evaluación en parroquias con reducción drástica en necesidad básicas	En principio los más pobres (prueba piloto comenzó a mediados del año 2001)	5 dólares por niño al mes con máximo dos beneficiarios por casa

a. La cobertura se expresa en el número total de beneficiarios. La cobertura como porcentaje de la población está entre paréntesis.

Fuente: Banco Mundial 2000, Vos y otros y estimados del SIIE.

En el año 2001, el gobierno introdujo un nuevo programa de transferencia de dinero condicionado a la asistencia a la escuela, la Beca Escolar. El programa fue elaborado en base a experiencias de programas similares en Brasil, Honduras y México. El programa fue sujeto a debate político a inicios de 1999, pero desacuerdos entre el gobierno y las agencias multilaterales de crédito (Banco Mundial, BID) sobre su pertinencia y diseño provocaron la postergación de su lanzamiento. Por tanto, el programa no se constituyó como una red de seguridad durante la crisis. El programa comenzó en el año 2001 con una muestra piloto de cerca de 22 mil beneficiarios (niños entre 6 y 14 años) y debería cubrir a cerca de 250 mil beneficiarios en la escuela primaria para finales del año 2002. Esta población representa cerca del 50% de los niños extremadamente pobres y 20% de los niños pobres entre 6 y 14 años de edad. El mecanismo de focalización es una combinación de selección geográfica basada en características de pobreza y el examen de condiciones individuales en áreas de pobreza extrema. Este mecanismo difiere por lo tanto del utilizado para el Bono Solidario. Un nuevo sistema informático llamado SELBEN está siendo establecido para optimizar la eficiencia en la focalización y permitir una evaluación del impacto y monitoreo de los beneficiarios en el tiempo. Los beneficiarios se seleccionan en parroquias pobres preestablecidas (comunidades, el sistema administrativo más pequeño dentro del sistema político ecuatoriano) basado en un índice de extrema pobreza (índice SELBEN). Cada hogar que es beneficiado recibe una transferencia en efectivo de 5 dólares mensuales por niño, bajo la condición de que se demuestre que asiste a la escuela (al menos 90% del tiempo regular de clases). De esta manera, el director de la escuela otorga la transferencia y ésta cubre hasta dos niños por familia.

La evaluación de impacto del Bono Solidario sugiere que su monto puede bastar para asegurar la permanencia de los niños de familias pobres en el sistema educativo, a pesar de ser inferior al costo directo e indirecto, para cada familia perteneciente a los dos quintiles más pobres, de que sus niños asistan a la escuela (ver análisis anterior). No obstante, la evaluación también sugiere que el impacto positivo en la asistencia al colegio generado por el Bono Solidario es más significativo para aquellos en pobreza moderada que para los que se encuentran en la categoría extrema. Si esta apreciación es exacta, el Bono Escolar podría convertirse en un complemento muy útil para el programa del Bono Solidario, ya que aquellos en pobreza extrema son el principal grupo hacia quien este se enfoca.

Sin embargo, parece difícil explorar esto en la práctica, puesto que los mecanismos de direccionamiento de los dos programas son diferentes y cruzar la información de los dos grupos de beneficiarios puede ser difícil. De igual forma, en la práctica puede ser dificultoso evaluar el impacto conjunto de los dos programas. El mismo problema se encuentra al momento de cruzar información de

estos programas con el de alimentación escolar. La Beca Escolar agrega además un nuevo instrumento, que puede ayudar a elevar la asistencia a la escuela y reducir las pérdidas en desarrollo humano durante períodos de crisis. Al mismo tiempo, es necesario observar que la introducción de nuevos programas es típico del diseño ecuatoriano de la red de protección social. Como resultado, se obtiene una gran cantidad de programas, tanto grandes como pequeños, que no están coordinados entre sí, que tienen brechas y repetición de cobertura, y cuyo impacto conjunto es difícil de evaluar y monitorear.

INFRAESTRUCTURA SOCIAL. El Gobierno ecuatoriano maneja varios programas de manera simultánea que a su vez generan fuentes de empleo temporal y otorgan beneficios sociales para los pobres, incluyendo los indígenas pobres. El FISE financia proyectos comunitarios de infraestructura social. Se crearon entidades especiales, el COPEFEN y CORPECUADOR, para que se encarguen de reconstrucción de la infraestructura afectada por el fenómeno de El Niño. También hay componentes de infraestructura dentro de los presupuestos de los Ministerios de Educación, Salud y Bienestar Social que contribuyen a la generación de empleo. Otra fuente obvia de inversión en infraestructura pública es el Ministerio de Obras Públicas, a pesar de que su trabajo se da a mayor escala y es más intensivo en utilización de equipos que en recurso humano. El Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda también invierte montos significativos en la construcción de vivienda. Finalmente, los gobiernos municipales llevan a cabo proyectos de infraestructura para mejorar servicios de agua potable, sanitarios, vías y otras facilidades que pueden beneficiar a los pobres (a pesar de que muy rara vez están dirigidas en este sentido).

Aunque estos programas tienen un gran potencial de generar empleo para los pobres, en el año 2001 el gobierno sólo tenía los elementos iniciales de una estrategia más completa que le permitiera organizar los programas para dirigirlos hacia el objetivo de la generación pública de empleo. El Plan de Empleo del período 2001-2006 proyecta un amplio conjunto de acciones, que aprovechan parcialmente programas ya existentes con el fin de elevar el empleo en el corto plazo (CIE 2001). Un comité especial interministerial se estableció a inicios del año 2001 para coordinar las acciones que permitan fortalecer la creación de empleo a través de planes de inversión en infraestructura existentes (vías, viviendas, FISE), así como a través de varios nuevos esquemas de microcrédito y entrenamiento profesional.

6. Perspectivas futuras

Una estrategia de gobierno para compensar los efectos de la crisis requeriría de tres componentes básicos: (a) protección de servicios básicos y programas focalizados, (b) dotación de ingresos o apoyo al consumo para grupos vulnerables; y (c) nuevos programas o expansión de los existentes para prevenir que las crisis provoquen daños permanentes e irreversibles en la gente pobre. Los elementos en una estrategia de protección social ya existen en Ecuador. Algunos programas han mantenido sus presupuestos pero otros no, como los de salud básica y servicios de educación.

El Bono Solidario debería convertirse en un programa eficiente de mejoramiento del ingreso, con mayores montos para los más pobres y mecanismos que incrementen rápidamente la cobertura en tiempos de crisis. No obstante, el mayor número de beneficiarios del programa, la profundidad y duración de la crisis y los altos costos de incrementar los niveles de beneficios hicieron que sea fiscal y políticamente difícil implementar los ajustes requeridos en el largo plazo. En la práctica, el presupuesto del programa se ha reducido desde el primer año de su introducción (de 1,3% a 0,8% del PIB entre los años 1999 y 2001) y recortes posteriores se anunciaron para el presupuesto del año 2002. Una alternativa sería el mejoramiento de su focalización y la introducción de otros programas enfocados en grupos específicos, que complementen a la vez que se basen en el Bono Solidario. Estos últimos otorgarían transferencias de dinero ligadas a cambios en el comportamiento de las familias, para aumentar la protección de los niños pobres. A su vez, podrían ser implementados durante la crisis actual y reducidos o eliminados posteriormente, dependiendo de los resultados que las evaluaciones arrojen sobre sus efectos en el bienestar de los pobres.

La Beca Escolar se introdujo como una transferencia en dinero ligada a una fortalecida protección de los niños en edad escolar. Como se analizó anteriormente, este direccionamiento no está relacionado con el del Bono Solidario, sin embargo los efectos que se buscan con éste pueden en parte duplicar el impacto positivo del Bono Solidario en lo referente al aumento de la asistencia escolar. Otro complemento a éste último bono es un programa de microcrédito a ser introducido en el año 2002, que se dirige a los beneficiarios del Bono Solidario y a otros sectores en extrema pobreza a ser seleccionados a través del sistema de información del SELBEN. Estos créditos deberían apoyar el desarrollo de empresas familiares y así elevar la capacidad de generar ingresos de los pobres. Los créditos deben ser entregados a través una nueva red o de intermediarios financieros. Se espera que el esquema de microcrédito lleve a aumentos en la inversión productiva y, con el tiempo, reduzca la dependencia de las familias beneficiadas con el Bono Solidario. Sin embargo, el tamaño proyectado del programa es rela-

tivamente pequeño (84 mil hogares beneficiarios para el año 2004) y proveerá de crédito a menos del 10% de los beneficiarios del Bono Solidario. Otro complemento a éste último puede ser una transferencia en dinero condicionada a una rutina de visitas a centros de salud, para proteger a los pobres más vulnerables -mujeres embarazadas y en período de lactancia y niños menores de dos años. No obstante, esta opción no ha progresado.

Otra alternativa para apoyar el ingreso sería introducir un programa temporal de empleo público. Este tipo de programa sería difícil de diseñar e implementar rápidamente, debido a las frágiles condiciones de los gobiernos municipales y de las ONGs, de los cuales se esperaría que den una contraparte del financiamiento. Sin embargo, para el mediano plazo, un programa temporal de empleo público puede ser diseñado para "sacarlo del cajón" en caso de una nueva crisis. En el corto plazo, una estrategia práctica para la generación de empleo sería intensificar las actividades del FISE y otros proyectos de infraestructura social para dar prioridad a aquellos intensivos en mano de obra, incrementar el porcentaje de participación de costos financiados por el gobierno central y modificar la gestión y la normativa de adquisición de bienes y servicios para que se facilite su implementación.

Varias opciones de política pueden ser consideradas para apoyar el ingreso familiar, prevenir pérdidas físicas y mentales entre los niños menores de dos años y limitar las pérdidas en el capital humano; éstas opciones estarían dirigidas hacia los grupos más vulnerables. Además, las estrategias de corto y mediano plazo pueden mejorarse para elevar la protección social.

Al desarrollar estrategias para enfrentar las crisis, los gobiernos tienen varias opciones. Una de ellas es simplemente mantener el gasto público en servicios básicos y en programas dirigidos a los más pobres, para asegurar que la cobertura y calidad de los mismos no se deteriore y exacerbe los efectos negativos que las crisis provocan en ellos. Otra opción es proveer una red de protección social para los más afectados por la crisis, para asegurar que su consumo no caiga por debajo del nivel mínimo. Las redes de protección deben ser implementadas de manera fácil y rápida, ser capaces de generar beneficios con agilidad y ser temporales y contra cíclicas, desapareciendo cuando la crisis retroceda. El programa temporal argentino para la generación de empleo público, denominado "Trabajar", es un ejemplo de red de protección con estas características.

Una tercera opción es responder a la crisis a través de la expansión de los programas existentes o introducir nuevos programas para prevenir daños irreversibles en los pobres. Estos programas pueden también corregir causas estructurales de la pobreza y así ser parte de una estrategia de alivio estructural de la

pobreza en el largo plazo. Los esfuerzos crecientes de alivio de la pobreza también han servido para reducir los efectos de la crisis en los pobres. Un ejemplo de esta tercera opción sería la introducción de un nuevo programa de alimentación escolar o la expansión del existente, y continuar con el programa básico luego de la crisis.

Pocos programas en la práctica son puramente definidos para alivio de la pobreza o para construir una red de protección social. Los programas de empleo temporal pueden incluir entrenamiento para mejorar las oportunidades de empleo de los trabajadores no calificados. Los esfuerzos de alivio de la pobreza, como nuevos programas de nutrición, también proveen alivio de los efectos de la crisis en la forma de incremento de consumo. En los años recientes, muchos países han implementado nuevos programas híbridos en los que se combinan mitigación de la crisis y alivio de la pobreza, incluyendo Progresá en México, PRAF en Honduras y Bolsa Escolar en Brasil. Estos programas otorgan una transferencia en dinero o especie condicionados a que las familias matriculen a sus hijos en las escuelas o los llevan regularmente a centros de salud.

Las opciones de Ecuador para una estrategia de reacción a la crisis incluyen iniciativas que (a) aseguren que los servicios básicos y los programas focalizados sigan funcionando, (b) mejoren el apoyo al ingreso económico de grupos vulnerables, (c) prevengan pérdidas irreversibles en el desarrollo físico y mental de los niños más pobres; y (d) prevengan pérdidas irreversibles en el capital humano. La estrategia debería también incluir elementos de política macroeconómica (incluyendo políticas salariales) y reformas al sistema de seguridad social.

PROTEGER EL GASTO Y REDUCIR LOS PROGRAMAS POBREMENTE FOCALIZADOS. Asegurar que los servicios básicos y los programas focalizados sigan funcionando normalmente por lo regular se traduce en mantener los niveles de gasto existentes antes de la crisis. Para un país como el Ecuador, que enfrenta crisis fiscal, alto servicio de la deuda y -con dolarización- limitaciones para generar recursos en forma discrecional, es difícil mantener el nivel de gasto en todos los programas que benefician a los pobres. Se debería dar prioridad a los programas focalizados, en especial los dirigidos a los grupos más vulnerables y aquellos que cubren las necesidades de la sociedad en su conjunto (por ejemplo, control de la malaria). La segunda prioridad debería asignarse a programas que proveen servicios básicos de manera indiscriminada; y la menor prioridad hacia los servicios que no son básicos y benefician de manera desproporcionada a quienes sí tienen recursos. En el caso de Ecuador, una estrategia como esta implicaría priorizar la protección del gasto en programas como Operación Rescate Infantil (ORI) del Ministerio de Bienestar Social, el Programa de Desarrollo Infantil

(PDI) del INNFA y Nuestros Niños, dirigidos hacia madres embarazadas y niños pequeños, así como programas enfocados a familias pobres con niños en edad escolar (Bono Solidario, Beca Escolar, alimentación escolar, trabajo infantil) y programas con varias externalidades positivas (inmunización, control de malaria). En gran medida, el Ecuador fijó sus prioridades de esta manera. No obstante, la velocidad de reacción ha sido lenta por razones políticas e institucionales; y la complementariedad entre los programas aparentemente no se ha fortalecido.

El Ecuador ha mantenido en forma adecuada estos programas a través de la provisión de servicios básicos indiscriminados, como educación y salud básicas. A pesar de que el gobierno ya no se atrasa en los pagos a servidores públicos, esta situación sí se presentó en 1999 y provocó interrupción en la provisión de servicios básicos para los pobres y no pobres por igual. Además, al mismo tiempo que la provisión de servicios era recortada, los subsidios no focalizados (reaparición de subsidios a los precios de la electricidad y combustibles) aumentaban su participación en el PIB. La experiencia ecuatoriana muestra evidencia convincente de la necesidad de proteger los ingresos de los servidores públicos que trabajan en los programas sociales básicos.

MEJORAR EL APOYO AL INGRESO ECONOMICO PARA GRUPOS VULNERABLES. A pesar de que el Bono Solidario no fue diseñado originalmente como un programa de mantención del ingreso, la crisis llevó a que los beneficiarios lo vieran como tal. El análisis ya realizado revela serias deficiencias en el Bono Solidario como un programa de mantención del ingreso: (a) un alto porcentaje de los pobres elegibles no lo reciben, especialmente los ancianos y los pobres de áreas rurales; (b) un relativamente pequeño porcentaje de la gente que no es elegible lo recibe; y (c) su valor es pequeño con relación al monto requerido para superar el nivel de extrema pobreza y frente a las necesidades de las personas en este segmento.

La tabla 4.12 muestra los costos estimados de las 3 opciones para mejorar la focalización y el impacto del Bono Solidario. La opción 1 ampliaría la cobertura a todos los que son elegibles, sin realizar cambios en el enfoque. La opción 2 no cambiaría el gasto global pero se dirigiría hacia los pobres subindigentes (los hogares con no más de la mitad del ingreso máximo elegible de 100 dólares), lo que llevaría a un incremento en el monto mensual transferido a 36 dólares por familia. La opción 3 incrementaría el monto mensual del Bono Solidario a 36 dólares para los pobres subindigentes y mantendría al resto de beneficiarios con el mismo nivel que tenían en Abril de 1999.

Pero la magnitud del programa del Bono Solidario medido por el número de beneficiarios provoca que cualquier cambio significativo en la cobertura,

direccionamiento o nivel de beneficio signifique grandes cambios en el monto anual de recursos requeridos para el programa. Mejorar la focalización y dejar fuera del programa a los beneficiarios no elegibles, en tiempos de crisis económica, es políticamente complicado. Por otro lado, simplemente aumentar la cobertura y los niveles de los beneficios es muy costoso. Las opciones descritas están muy por encima del presupuesto actual del Bono Solidario para los años 2001 y 2002.

Tabla 4.12 Ecuador: Costo anual de cambios cobertura, monto y focalización del Bono Solidario

Opción	Descripción	Total
1	Extender la cobertura a todos los pobres elegibles	333 millones de dólares
2	Focalizar el Bono Solidario solo para los pobres subindigentes (a)	212 millones de dólares
3	Más del doble del monto para los pobres subindigentes y mantener el mismo monto para los que no lo son	377 millones de dólares

a. Incremento del Bono Solidario a 36 dólares al mes para madres y 18 dólares al mes para ancianos

Fuente: Banco Mundial 2000

Dado el tiempo y el capital político requeridos para realizar ajustes en la focalización del Bono Solidario, la mejor opción a corto plazo sería mantener su valor real, mientras se preparan los cambios que deberían darse en el mediano plazo. Aunque las opciones preferidas en el mediano plazo dependen de los cambios que se hagan en los programas de gobierno que benefician y protegen a los pobres, se debe evitar restringir la cobertura a los pobres subindigentes, aumentando el monto que ellos reciben, y simultáneamente se debe mejorar la focalización para reducir la pérdida de recursos que se dirigen a los no elegibles. Sin embargo, dado el impacto del Bono Solidario en el enrolamiento escolar de la población que se encuentra en niveles de pobreza moderada, una refocalización solo debería ser considerada en conjunto con la introducción de la beca escolar.

IMPLEMENTACIÓN DE TARIFAS POR TRABAJO. Una alternativa a la transferencia en dinero sería un programa de empleo público que pague sumas inferiores a los sueldos de mercado y se focalice a través de la auto selección. Un modelo así es el programa argentino "Trabajar" ya mencionado, implementado en 1997 luego de que la tasa nacional de desempleo alcanzó un nivel de 17% y esta misma tasa en el quintil más bajo llegó a 40%, una situación no muy distinta a la ecuatoriana. El programa "Trabajar" invita a los grupos comunitarios locales (Municipios y/o ONGs) a remitir propuestas de proyectos que son evaluados por el programa en base a la ubicación (la prioridad tienen las áreas geográficas más pobres), beneficios públicos que se dan como resultado del proyecto y la capacidad de la entidad auspiciante de implementar su proyecto (11). El Gobierno Fe-

deral de Argentina financia todos los costos laborales, mientras que las entidades auspiciantes se encargan del resto de costos. Para utilizar la auto focalización, el programa establece el nivel salarial en dos tercios del nivel promedio del decil más pobre en el área metropolitana de Buenos Aires. El proyecto se implementó seis meses después del inicio de su planificación. El 80% de los trabajadores en el programa viene del quintil más bajo de la población.

Un programa similar podría ser diseñado en Ecuador, con el gobierno central financiando los costos laborales y los municipios y ONGs financiando el resto de costos. La focalización podría realizarse vía auto selección, con un nivel salarial fijado en la mitad del salario mínimo vital del quintil más bajo (120 dólares en el 2002).

Asumiendo que el programa pagaría un salario de 60 dólares mensuales y abarcaría un número suficientemente alto de trabajadores (100 mil) para reducir la tasa de desempleo urbano en 1%, su costo anual aproximado sería de 362 millones de dólares (2% del PIB del año 2001), con 72 millones pagados en salarios a trabajadores.

Aunque el costo del programa es una importante barrera para su aplicación, hay otros dos factores que serían aun más limitantes. En primer lugar, a diferencia de Argentina, el Ecuador no tiene experiencia previa en la implementación de programas nacionales de esta magnitud y tiene un sector informal mucho más grande. Tomará tiempo construir la capacidad para implementar tales programas y la naturaleza habitual de auto focalización del programa puede ser menos efectiva frente a un gran número de desempleados y de personas en actividades inseguras de auto empleo. En segundo lugar y debido en parte a los atrasos en las transferencias presupuestarias del gobierno central, los municipios no cuentan con la capacidad de financiar los otros costos que requiere este programa. Por ende, en el corto plazo por lo menos, el gobierno central necesitaría cubrir un alto porcentaje de los costos totales del programa. En tercer lugar, excepto por los grandes centros urbanos como Cuenca, Guayaquil y Quito, los municipios tienen poca experiencia en el manejo de proyectos sociales.

MEJORAR LOS PROGRAMAS DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL. Una opción viable a corto plazo para la generación de empleo es proveer de financiamiento y cambios regulatorios que permitan una ejecución más rápida de los programas de infraestructura social manejados por el FISE, CORPECUADOR y varios ministerios. El gobierno también puede reducir los atrasos en las transferencias a los municipios, que se dirigen en una parte considerable (aproximadamente un tercio) a la formación de capital. Si llegarían a implementarse, estos programas podrían generar cerca de 28 mil nuevas plazas de trabajo temporales al

año. No obstante, la experiencia actual del Ecuador con el FISE indica que llegar a este nivel va a ser muy difícil (Vos y otros 2000).

El gobierno optó en el año 2001 por una versión más amplia de los programas de generación de empleo, a través de inversión pública, proyectos de vivienda, el FISE y microcréditos para pequeñas empresas y para fortalecer programas de capacitación. Una buena parte de este Plan de Empleo (ver sección 5) engranará con acciones ya planificadas o existentes, pero será coordinado por una "Comisión Interministerial para el Empleo" con la participación de gobiernos seccionales y ONGs. El plan proyecta generar un total de 2 millones de nuevas y mejoradas plazas de trabajo entre los años 2001 y 2006, manejando un presupuesto total de 524 millones de dólares. Este objetivo parece muy optimista y ambicioso dadas las experiencias en otras partes y las restricciones institucionales mencionadas anteriormente; pero este amplio marco de trabajo puede ser un primer paso importante. Los resultados de corto plazo del Plan de Empleo para enfrentar crisis o choques externos sin embargo son menos claros. Mayores incentivos para la generación de empleo a través del FISE, construcción y mantenimiento de vías y otros pueden ser elementos que a corto plazo tengan mejores resultados.

PREVENIR PÉRDIDAS IRREVERSIBLES EN EL DESARROLLO FÍSICO Y MENTAL. Los programas actuales del Ecuador que se dirigen a las necesidades nutricionales y de salud de las mujeres embarazadas y de las madres de escasos recursos —principalmente el PACMI (ahora PANN)— son desafortunadamente ineficientes ya que benefician sólo a un 5% de los grupos que enfrentan desnutrición y a 4% de las mujeres y madres en el quintil más bajo.

A pesar de que la garantía de contar con maternidad gratuita podría mejorar esta situación para algunos, esto no asegura que los pobres vayan a usar las instalaciones de salud pública, a las que muchas veces es costoso acceder, ni que dispongan de un ingreso adicional que pueda ser utilizado para la compra de suplementos nutricionales.

Una propuesta al inicio de la crisis fue corregir esta grave necesidad insatisfecha a través de un incentivo en dinero o en especie para mujeres embarazadas y madres con hijos menores a dos años de edad, para que visiten regularmente centros de salud públicos o privados (Vos y otros 2000, Banco Mundial 2000). Esquematisado más o menos como el programa PRAF de Honduras, el incentivo financiero debía tomar la forma de una transferencia en dinero para las madres elegibles que visiten centros de salud para revisiones regulares y cuidados para sus hijos. Los resultados de las encuestas sobre el uso que le dan las madres al Bono Solidario sugieren que un gran porcentaje del mismo va a la com-

pra de comida (León 1999). No obstante, esta información permite considerar que si este programa estuviera mejor dirigido a aquellos en extrema pobreza, podría tener un impacto similar al de un bono para suplementos nutricionales y así evitar la proliferación de un gran número de programas de transferencia de dinero. En todo caso, la idea de este subsidio nunca contó con un mayor apoyo político y ya no forma parte de la agenda de políticas sociales.

ASEGURAR LA ASISTENCIA Y ENROLAMIENTO ESCOLAR. Al igual que Brasil, Honduras y México, el Ecuador introdujo un subsidio en dinero para las familias pobres que mantengan a sus hijos en la escuela. La Beca Escolar se implementó a finales del año 2001 cuando la economía comenzaba a recuperarse y parte de la pobreza generada por la crisis comenzaba a diluirse. Al mismo tiempo, el Bono Solidario servía, aparentemente sin intención, para mejorar la asistencia escolar entre los más pobres. La Beca Escolar puede adoptar este papel con mayor efectividad y mejor focalización. Sin embargo, como lo sugiere la evaluación de impacto del Bono Solidario, sería bueno que a corto plazo la Beca Escolar sea complementaria al Bono Solidario, de manera que proteja a los más pobres. Pero si la focalización del Bono Solidario es mejorada y se centra en la gente más pobre, la asistencia a clases de los niños de familias de pobreza moderada podría verse afectada. En consecuencia, hay la necesidad de una coordinación mucho más cercana de los mecanismos de focalización de los dos programas. La Beca Escolar está dirigida hacia los niños en edad escolar (6 a 14 años) de hogares de escasos recursos. Si éste programa es exitoso, la expansión de su cobertura hacia la educación secundaria podría ser considerada.

No obstante, al igual que con el Bono Solidario, las restricciones fiscales pueden ser un limitante para la expansión del mismo, particularmente en épocas de crisis cuando la cobertura y el monto del subsidio deberían incrementarse. Los mecanismos financieros como el fondo de estabilización de ingresos fiscales (incluyendo los ingresos petroleros), deberían establecerse de manera que puedan proteger (y expandir) el gasto social durante las épocas de recesión económica.

ASEGURAR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN. Una hipótesis del porqué los padres no envían a sus hijos a la escuela es que no perciben que la educación genere un alto beneficio a futuro. Un factor que contribuye a esta percepción es la baja calidad de la educación. Los profesores que deben viajar hasta las escuelas rurales desde zonas urbanas faltan frecuentemente los lunes y los viernes. Además, no cuentan con los materiales adecuados de enseñanza y muchas veces los estudiantes no tienen los libros de texto requeridos.

En resumen, ambos factores derivan en un pobre aprendizaje de los niños. Un programa de becas escolares que asegure la asistencia de los niños no les

beneficiaría mucho si simultáneamente no se mejora la asistencia de los profesores y la calidad de la enseñanza. La Beca Escolar debería ayudar a incrementar la asistencia escolar (suponiendo que el diseño del programa exija que los estudiantes se matriculen y asistan a clases). De acuerdo a las encuestas de condiciones de vida de 1998, los niños en edades de 6 a 11 años y de 12 a 14 años en los dos quintiles más bajos de consumo no asisten al colegio 4,6 y 5,8 días, respectivamente, por mes. Sin embargo, solo 1,3 y 1,6 días en promedio se pierden por razones que se encuentran bajo el control del hogar. Las dos razones más importantes para la pérdida de clases quedan fuera del control del hogar y son el clima y el absentismo de los profesores. Si bien no se puede hacer mucho con respecto al clima, reducir el ausentismo de los maestros podría aumentar en forma significativa los días de enseñanza y, por consiguiente, el aprendizaje de los niños.

Los incentivos financieros para promover la asistencia de los maestros en áreas de difícil acceso (tanto rurales como áreas urbanas marginales) pueden reducir el número de días que pierden los estudiantes y como consecuencia aumentar el aprendizaje y la productividad escolar. Resultados de otros países (por ejemplo México y El Salvador) sugieren que la comunidad puede realizar un monitoreo efectivo de la asistencia de los profesores y que éstos últimos responden de gran manera al incentivo financiero. El diseño del programa de Beca Escolar no considera explícitamente estos incentivos a la oferta. Además, no se ha vinculado este programa a los demás procesos de reforma educativa (Redes Amigas o MODERISE).

En resumen, la becas escolares pueden mejorar la asistencia pero no pueden asegurar la calidad de la enseñanza. La coordinación con programas de reforma educativa debe darse para asegurar que el subsidio no pierda su efectividad por fallas del lado de la oferta del servicio.

7. Opciones estratégicas

Al igual que otros países en desarrollo, Ecuador enfrenta un futuro incierto. Crisis con distintos orígenes, choques económicos externos, desastres naturales, errores de política económica, van a seguir sucediéndose. Con pocos grados de libertad para suavizar los choques a través de políticas de estabilización en una economía dolarizada, éstos elementos tendrán un mayor impacto en la producción, empleo y bienestar social de la población que anteriormente. Por lo tanto, es necesario que el gobierno cuente con una estrategia coherente para proteger a los grupos más vulnerables de la sociedad y evitar daños permanentes en los sectores más afectados. Esta estrategia debería establecer prioridades claras para la mantención del gasto social y también debería incluir programas que puedan ser rápidamente implementados o expandidos. Ya existen importantes elementos

de esta estrategia en Ecuador; sin embargo el país todavía no cuenta con una cobertura adecuada, no existe una adecuada coordinación entre componentes así como tampoco existe la flexibilidad necesaria para responder a una situación de crisis.

La tabla 4.13 resume (a) los elementos de la estrategia actual del gobierno, (b) cambios que deberían ser introducidos en el corto plazo para mejorar la protección social; y (c) cambios que deberían ser introducidos en el mediano plazo para asegurar la protección frente a crisis futuras y para sostener los esfuerzos actuales.

Las mejoras de corto plazo al sistema de protección social podrían incluir la introducción de un Bono Materno-Infantil geográficamente focalizado, la Beca Escolar y un paquete básico de útiles escolares, así como la provisión de recursos para implementar y fortalecer los programas existentes de trabajo civil. En el mediano plazo, la cobertura del Bono Materno-Infantil podría ser incrementada usando variables proxy que permitan su focalización, el programa de Beca Escolar podría expandirse para incluir a los estudiantes de los primeros años de secundaria y la cobertura del Bono Solidario para ancianos también podría ser mejorada. Además, este último bono podría elevar su monto, siempre que se ajuste el número de beneficiarios para que no exista incremento en el gasto total. El Plan de Empleo establece un punto de partida muy útil para estimular la generación de empleo remunerado en el corto y mediano plazo, pero no podrá alcanzar sus ambiciosas metas por la debilidad institucional existente. Más aun, el crecimiento económico global no es todavía lo suficientemente fuerte como para provocar un boom en las pequeñas empresas, como se había anticipado que sería el resultado de la oferta de crédito. Sin embargo, si se cuenta con los recursos necesarios, los programas previstos de inversión pública en infraestructura social y física así como los nuevos criterios para la generación de empleo a través de estos programas podrían ser el inicio de una mayor capacidad de respuesta, para poder suavizar los efectos de pérdida de trabajo durante las crisis.

Pero las mejoras en los programas de protección social, varias de las cuales se podrían financiar a través de créditos externos, podrían revelarse insostenibles en el mediano y largo plazo si no se reforma la organización, financiamiento y provisión de servicios sociales. En general, estas reformas implican cambios en el manejo del gasto público, delegando la toma de decisiones y otorgando mayor discrecionalidad administrativa sobre personal y presupuesto a los puntos de oferta de servicios. Esto implica también el desarrollo de fórmulas alternativas para la provisión de servicios, como contratos con ONGs y el sector privado; así como la necesidad de crear la capacidad de monitorear y evaluar los programas y las políticas.

Tabla 4.13: Estrategias para protección social

Grupo al que se dirige	Estrategia actual	Adiciones a corto plazo a la estrategia actual	Mejoras a mediano plazo
Mujeres embarazadas, madres, niños menores de 2 años	Paquete básico de servicios de salud incluyendo intervenciones clave (inmunización, micronutrientes) y servicios clínicos básicos en las parroquias pobres	Mejorar el acceso y la calidad de salud de los servicios clínicos básicos en las parroquias más pobres; introducir el Bono Materno Infantil (BMI) dirigido a esas parroquias	Mejorar la organización y el financiamiento del sistema de salud público para brindar mejores servicios a los pobres; aumentar la cobertura del BMI con exámenes proxy
Niños con edades entre 3 y 5 años	Aumentar la cobertura de los programas ECD, paquete básico de servicios de salud	Incrementar la tasa de cobertura del ECD; mejorar el acceso a servicios clínicos básicos de salud	Asegurarse de que la cobertura del ECD alcance a los pobres en zonas rurales
Niños en edad escolar	Mantener muy bajo el programa de beca y trabajo infantil y alta cobertura de la alimentación escolar; implementar mejoras en la calidad en escuelas primarias y áreas pobres, introducción de un programacomunitario de educación primaria más amplio (Beca Escolar) dirigido a aquellos en extrema pobreza en el año 2001	Asegurar mejoras en la oferta y calidad de los servicios educacionales, dando prioridad inicialmente a áreas de concentración de beneficiarios de la Beca Escolar. Buscar la coordinación con programas existentes para reforma en la educación	Expandir la Beca Escolar a la educación secundaria: proveer de útiles escolares a escuelas primarias y secundarias en áreas con alta incidencia de la extrema pobreza; mejorar la organización y financiamiento de la educación para ampliar y sostener mejoras en la calidad
Ancianos	Mantener la elegibilidad para el Bono solidario	Aumentar el monto real del Bono solidario para los ancianos. Considerar la expansión de la elegibilidad para los ancianos con ingresos regulares de sus pensiones, pero bajo la línea de la pobreza (nuevos pobres)	Reducir los errores de focalización del Bono Solidario para los ancianos. Reformar el sistema de seguridad social

Continúa en la página siguiente

Tabla 4.13: Estrategias para protección social

Grupo al que se dirige	Estrategia actual	Adiciones a corto plazo a la estrategia actual	Mejoras a mediano plazo
Nuevos pobres	Ninguno	<p>Crear fuentes de empleo públicas para implementar programas de trabajo civil existentes. Reducir la vulnerabilidad a través de entrenamiento vocacional y crédito focalizado en insumos para actividades intensivas en trabajo.</p> <p>El Plan de Emelo 2001-2006 provee el marco de trabajo</p>	<p>Mejorar el criterio de selección y asegurar mecanismos de fondeo para (fortalecer) la inversión en trabajo civil para la generación de empleo a corto plazo durante periodos de crisis. Reforma al sistema de seguridad social.</p>
Todos los pobres	Bono Solidario	Mantener el valor real del Bono Solidario	<p>Redirigir el Bono Solidario utilizando exámenes proxy; reducir la cobertura y aumentar el monto</p>
Protección del gasto para servicios sociales con base amplia	Ninguno; permitir sería disminución en la calidad de los servicios	Asegurar el pago puntual de los servidores civiles y asegurar un nivel mínimo de entrada de quienes no sean profesores	<p>Proteger los gastos no personales clave. Desarrollar macro estrategias de un fondo de estabilización fiscal que suavice y proteja al gasto social en el tiempo.</p>

La estabilidad institucional es otro prerequisite para políticas y protección sociales más efectivas. Desde 1998, los gobiernos del Ecuador han tratado en forma sucesiva de establecer una plataforma de coordinación dentro del gabinete y sus entidades adscritas incluyendo la Secretaría Técnica del Frente Social (STFS). Esta entidad ha sido creada y recreada de varias formas desde entonces. Durante la crisis de 1999 se la abolió por primera vez, luego fue vuelta a crear como un nuevo cuerpo y seguidamente pasó a formar parte del Súper Ministerio de Desarrollo Humano, integrando a los ministerios más importantes del sector social. Esta estructura institucional fue abandonada nuevamente un año más tarde y la STFS se reinstaló en agosto del año 2000. Mientras tanto, se ha construido algo de capacidad técnica para apoyar el diseño de políticas. Pero el marco institucional está todavía muy débilmente definido para cumplir una labor efectiva en el fortalecimiento de la muy necesitada coordinación de las políticas sociales así como para monitorear su impacto. En julio del año 2000, el gobierno creó el Programa de Protección Social como una nueva institución semiautónoma ligada al Ministerio de Bienestar Social. Este programa tenía como objetivo administrar todos los programas de protección social y actualmente está a cargo del Bono Solidario, de la Beca Escolar y del proyecto de microcrédito. No está claro como esta nueva institución va a coordinar con otras áreas de protección social y con políticas sociales más amplias; y tampoco parece fortalecer el papel de la STFS. Por tanto, parecería que se requieren reformas institucionales más amplias y que sean mantenidas en el tiempo.

Finalmente, la efectividad de una red de protección social como la descrita no puede estar separada de otras áreas de política económica y social. Políticas macroeconómicas pobres que lleven a colapsos de la demanda interna o presiones inflacionarias podrían causar a través de la pérdida de empleo y de la caída del ingreso real, un daño en las condiciones de vida mayor de lo que la red puede cubrir. Con la dolarización de la economía, el Ecuador tiene un menor grado de libertad para establecer políticas macroeconómicas anticíclicas y tendrá que depender de los préstamos y asistencia externos para poder mantener los programas de asistencia social cuando enfrente choques externos adversos. Estos recursos son obviamente limitados. Internamente, se deben diseñar mecanismos que faciliten un ajuste del consumo en el tiempo para la economía en su conjunto. Un fondo de estabilización que se alimente con ingresos fiscales provenientes del petrolero y otras fuentes puede ayudar a alcanzar una mayor estabilidad en el gasto público y crearía una base para mantener e incluso expandir el gasto y los programas de protección social en los momentos de crisis. La reforma a la seguridad social tiene un largo camino por recorrer en el Ecuador, pero una adecuada expansión del sistema podría convertirlo eventualmente en la columna vertebral de la red de protección social. Sin embargo, en el corto plazo se requiere profundizar el esquema de subsidios monetarios y en especie dirigidos a la población más vul-

nerable, que se financia con recaudaciones tributarias. El mayor desafío es elevar la coherencia del sistema e introducir mayor flexibilidad para responder a la inevitable volatilidad económica que el Ecuador enfrentará a futuro.

Notas

Los autores agradecen al equipo de trabajo Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), en particular Mauricio León, Wladimir Brborich y Juan Ponce, así como al equipo del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), especialmente a César Amores, Julio Eduardo Encalada, Alba Pérez y Stalin Ramos, por su apoyo al facilitar la información necesaria utilizada y analizada en este capítulo.

1. Basado en información de encuestas del Estudio de Medida de Condiciones de Vida para la población en su conjunto. El nombre de la encuesta al que se refiere el texto es Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). Cuando se usa información de encuestas de la fuerza de trabajo (para áreas urbanas solamente), la desigualdad del ingreso se incrementó aun más agudamente entre 1995 y 1999 (de 0,5 y 0,54).

2. El índice de Gini para el consumo per cápita se incrementó de 0,43 a 0,47 entre 1995 y 1997.

3. Estas son las medidas Foster-Greer-Thorbecke (FGT) con $\alpha=1$ y $\alpha=2$ respectivamente.

4. Los datos se basan en estimaciones simples de los ingresos per cápita de los hogares con y sin remesas, ignorando las posibles respuestas de los hogares a la recepción de estas transferencias privadas (como una reducida oferta de trabajo y una reducida confianza en otras transferencias o redes de seguridad). Ver Vos y de Jong (2001).

5. Los cambios en la desnutrición deberían ser considerados con precaución debido al margen de error de la muestra para esta variable para las ECV.

6. Sólo el 5% de la población con acceso al seguro social general de salud pertenece al 20% más pobre. Dos tercios pertenecen al 40% más alto de la población.

7. Información de encuestas de la fuerza de trabajo muestra que en áreas urbanas la diferencia en términos de años de estudio se ha estabilizado en cerca del 0,7 años más de educación para los hombres (ver SIISE 2000 y León y Vos 2000).

8. El gasto público social incluye los egresos del gobierno central en educación, salud, bienestar social, vivienda y desarrollo urbano, programas de trabajo de empleo y el programa de transferencia de dinero (Bono Solidario) de 1999. No incluye los beneficios de la seguridad social o los fondos especiales como el FISE y el Fondo de Solidaridad. Tampoco cubre el gasto so-

cial de gobiernos locales. A excepción de la seguridad social, ninguno de los rubros excluidos tienen un peso considerable en el presupuesto del gobierno central.

9. El programa también da apoyo a discapacitados, pero está principalmente dirigido a las madres de familia de hogares pobres y a los ancianos. El beneficio para discapacitados es el mismo que para los ancianos. Como se analiza en Vos, León y Brborich (2001), el poder de compra de la transferencia cayó en cerca del 50% entre los primeros meses de 1999 (cuando se completó la cobertura del programa) y junio del año 2000. Los ajustes posteriores permitieron un incremento gradual y para febrero del año 2001 el poder de compra había llegado a un nivel 15% inferior al registrado en marzo de 1999, a la introducción del programa. A finales del año 2001, el poder de compra era inferior en casi una cuarta parte del valor inicial.

10. El análisis de los párrafos posteriores se basan en Vos, León y Brborich (2001).

11. Los estudios del Banco Mundial sobre programas de generación de empleo muestran que por lo general se gastan 4 dólares para transferir 1 dólar a los pobres a través del empleo; por lo que el monto de recursos requeridos es alto para que estos programas sean económicamente viables.

Bibliografía

La palabra procesado se refiere a trabajos reproducidos informalmente que pueden no estar disponibles en librerías.

Banco Mundial. 2000. Crisis, Poverty and Social Services in Ecuador. Grupo de Desarrollo Humano y Social, LAC Region, Report 19920-EC. Washington, D.C.: Banco Mundial.

CEPLAES. 1999. "Estudio cualitativo del impacto social de la crisis." Quito: Secretaría de Estado de Desarrollo Social (SEDES). Procesado.

CIE. 2001. Plan Nacional de Empleo 2001-2006. Comisión Interministerial de Empleo, Quito. <http://www.frentesocial.ec-gov.net> .

León, Mauricio. 1999 "Análisis de la encuesta de beneficiarios del bono solidario." Sistema Integrado de Indicadores Sociales el Ecuador (SIISE). Quito: Secretaría de Estado de Desarrollo Social. Procesado.

. 2001 a. "La migración internacional reciente: algunos interrogantes." Revista Gestión 90 (diciembre):46-8.

. 2001 b. "La inversión social." Quito: SIISE. Procesado.

León, Mauricio y Rob Vos. 2000. La pobreza urbana en el Ecuador, 1988-98: Mitos y realidades. Quito: Publicaciones Abya-Yala.

SIISE. 2000. Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador. Versión 2.0. Quito: SIISE (Base de datos en disco compacto; sitio web: <http://www.siise.gov.ec>).

Vos, Rob. 2000 a. "Economic Liberalisation, Adjustment Distribution and Poverty in Ecuador, 1998-99. Documento de Trabajo del IES N°311. La Haya: Instituto de Estudios Sociales.

. 2000 b. Development ant the Colour of Money: Should Developping Countries Have Their Own Currency? La Haya: Instituo de Estudios Sociales.

Vos, Rob y otros. 2000. Ecuador 1999: Crisis Económica y Protección Social: Ediciones Abya-Yala.

Vos, Rob y Niek de Jong. 2001. "The Quality of Growth, Urban Poverty and Inequality during Crisis: Ecuador 1997-2000.". Documento presentado en el Seminario de Desarrollo de Economías Especiales en honor a Graham Pyatt. La Haya: Instituto de Estudios Sociales.

Vos, Rob, Mauricio León y Wladymir Brborich. 2001. "Are Cash Transfers Effective in Reducing Poverty? Ecuador's Bono Solidario Program." Quito, La Haya: SIISE y el Instituto de Estudios Sociales. Procesado.

Vos, Rob, Lance Taylor y Ricardo Paes de Barros, eds. 2002. Economic Liberalisation, Distribution and Poverty: Latin America in the 1990s. Cheltenham: Edward Elgar (próxima publicación)

Vos, Rob, Margarita Velasco y Edgar Labastida. 2000. "Los efectos económicos y sociales del El Niño, 1997-98." En Enrico Gasparri, Carlo Tassara y Margarita Velasco, eds., El Fenómeno de El Niño en el Ecuador, 1997-99. Quito: Ediciones Abya-Yala, pp. 27-121.

CAPITULO V

LA VULNERABILIDAD FRENTE A CHOQUES EXTERNOS Y SUS DIMENSIONES DE GENERO: EL CASO DE ECUADOR

María Correia

1. Introducción

Ecuador ha experimentado un deterioro económico en la mayor parte de las dos décadas pasadas y su situación macroeconómica y financiera se ha agravado por los destrozos causados por el fenómeno de El Niño en los primeros meses de 1998, los choques externos en Asia del Este, la Federación Rusa y el vecino Brasil; la fuerte caída de los precios del petróleo y el colapso del sistema bancario (ver capítulo 2). El PIB real del Ecuador declinó rápidamente en 1999 y se recuperó solo en forma marginal en el 2000.

La crisis ecuatoriana ha tenido un prolongado y masivo costo humano. Los daños causados por El Niño, por ejemplo, tuvieron consecuencias devastadoras para los pobres que viven en las áreas afectadas de la Costa, destruyendo casas y propiedades dedicadas a la agricultura y causando desempleo a gran escala. Importantes segmentos de la población sufrieron significantes pérdidas de ingresos; y el desempleo y subempleo se incrementaron. El desempleo afectó en mayor medida a los estratos más pobres. En el 20% más pobre de la población, la tasa de desempleo en noviembre de 1998 fue de 21%, casi el doble del promedio nacional. En términos reales, el ingreso de un trabajador típico del sector formal que gana el salario mínimo cayó en 10 % de marzo de 1998 a marzo de 1999. La inequidad también se incrementó en un país que ya tenía uno de los más altos niveles de inequidad en América Latina. El coeficiente de Gini se incrementó en más de 4 puntos porcentuales de 0.42 en 1994-95 a 0.47 en 1998 (Coraggio, Larrea y Sánchez 2000). De igual forma, la pobreza -medida como las personas que no pueden comprar la canasta básica de productos- se incrementó de 34% en 1995 a 46% en 1998, 55% en 1999 y 66% en el 2000(1). La pobreza en Ecuador es más alta entre los indígenas y entre las personas que viven en las áreas rurales; las tasas en 1995 fueron 76% y 73% respectivamente.

El tipo de crisis macroeconómicas y financieras que Ecuador ha experimentado puede afectar a los hombres y las mujeres de distinta manera, fundamentalmente como resultado de las diferencias biológicas y por los distintos roles que la sociedad asigna en función de género. Sin embargo, la literatura sobre estos temas es empíricamente débil y se enfoca casi exclusivamente en la exclusión de las mujeres. La mayor parte de la literatura apunta al peso desigual de las crisis sobre las mujeres, que resulta de la intensificación de su trabajo en el hogar y en

el mercado laboral (Moser 1992; Benería 1992, 1996; Elson 1992). Por su parte, el Informe Mundial Sobre Desarrollo y Pobreza del Banco Mundial revela la reducción del empleo femenino en el sector público y el incremento de la violencia doméstica durante las depresiones económicas (Banco Mundial 2000d). Pero estudios más recientes de género que analizan los efectos de las crisis en Latinoamérica, señalan al hogar como el único refugio durante los períodos de ajuste y recorte de los servicios sociales, con los hombres y las mujeres desempeñando distintos papeles durante estos períodos (Cunningham 2001; Banco Mundial 2001).

Este capítulo examina las condiciones socioeconómicas de los hombres y las mujeres en el Ecuador, con una visión dirigida a comprender la vulnerabilidad y disminuciones en el bienestar por género durante choque externos y ajustes estructurales. El capítulo se basa mayoritariamente en el reporte de 1999 del Banco Mundial sobre problemas de género por sector en el Ecuador, problema que se ha agravado fuertemente por la recesión económica durante 1980-2000(2). La discusión se enmarca en el concepto de género y la vulnerabilidad de los hogares frente a choques externos, a pesar de las limitaciones para obtener información del impacto por género. La sección 2 define el concepto de vulnerabilidad y establece el marco para examinar las vulnerabilidades de género y en el hogar.

La sección 3 usa el marco establecido para explorar los diferentes efectos de las crisis en Ecuador sobre hombres y mujeres; y la sección 4 provee algunos ejemplos de cómo el marco institucional ecuatoriano afecta la vulnerabilidad por género. Finalmente, la sección 5 resume las conclusiones y discute sus implicaciones para la implementación de políticas.

Este análisis sugiere importantes efectos de las crisis en la situación de género y en el hogar. El capital humano de mujeres y hombres se ha desgastado de diferente manera durante la crisis. Por ejemplo, los niños han sido obligados a entrar al mercado laboral para compensar la disminución de los ingresos del hogar. Adicionalmente, el aumento del desempleo entre los varones y su incapacidad de cumplir la expectativa social de ser los sustentadores de la familia, entre otras cosas, ha incrementado el crimen y la inseguridad y ha provocado consecuencias negativas en su salud. Dentro del hogar, mientras las familias se han reestructurado o desintegrado y la violencia doméstica ha empeorado, el capital familiar se ha desgastado.

Por otro lado, los hogares han actuado como mecanismos de defensa durante la crisis, por ejemplo adoptando a otros miembros de la familia y movilizándolo a las esposas y los niños al trabajo. En términos del efecto del marco institucional ecuatoriano, el Bono Solidario, el Programa de Desarrollo Rural y otros

programas públicos de cuidado de niños han tenido grandes dimensiones de género y han afectado las vulnerabilidades y el bienestar. Este capítulo ofrece tres grandes grupos de recomendaciones de política para reducir las vulnerabilidades de género a los choques externos: (a) fortalecer el capital familiar y las familias; (b) dirigir los requerimientos del mercado laboral a las necesidades de los miembros del hogar; y (c) fortalecer el capital social.

2. UN SISTEMA PARA ESTIMAR LA VULNERABILIDAD FRENTE A CHOQUES EXTERNOS

La vulnerabilidad frente a choques externos no es sinónimo de pobreza. Glewwe y Hall (1998) hicieron la distinción entre pobreza y vulnerabilidad presentando el ejemplo de choques inducidos por los mercados, los cuales afectan a muchos segmentos de la población pero tienen impacto limitado sobre las comunidades rurales, ya que éstas se basan en niveles de subsistencia y no están integradas a la economía de mercado. Pero mientras la pobreza y la vulnerabilidad pueden no ser lo mismo, sería acertado decir que los pobres en el Ecuador tienden a ser más vulnerables por varias razones. Primero, ellos suelen vivir en áreas que son más propensas a calamidades climáticas. Segundo, ellos tienden a tener menor acceso a activos con los cuales manejar el riesgo. Tercero, están propensos a tener menos tiempo para invertir en capital social. Cuarto, tienen un menor capital político y por ello reciben menos servicios sociales después de un desastre o durante periodos de crisis (Alwang y Siegel 2000).

La vulnerabilidad depende de tres factores: riesgo, exposición y la habilidad para responder a una crisis (Alwang y –Siegel 2000). El riesgo, que es exógeno para las autoridades gubernamentales, se caracteriza por una probabilidad de distribución de eventos que puede variar en cuanto a su magnitud (incluyendo el tamaño y la extensión), su frecuencia y duración, y su historia. La exposición, en contraste con el riesgo, es endógena; y depende, por lo menos en parte, del manejo ex-ante del riesgo a nivel individual, del hogar y a niveles superiores. Finalmente, la vulnerabilidad depende de la capacidad de adaptación o respuesta a la presencia de un evento riesgoso que tiene un resultado negativo(3).

En años recientes, una cantidad importante de literatura sobre desarrollo rural ha explorado los procesos mediante los cuales la gente se vuelve pobre o vence la pobreza, así como los factores que determinan la vulnerabilidad de las personas (Scoones 1998; Moser 1998). El marco que sustenta este capítulo está inspirado en la construcción teórica de Sen (1993) sobre el enfoque de capacidades y el Marco de Subsistencia Rural Sustentable (Scoones 1998), pero modificado para que pueda considerar de mejor manera la dinámica urbana y de género (así como la rural). De acuerdo a este enfoque, el nivel de riesgo individual o

del hogar, la exposición y la habilidad de responder a un choque negativo son influenciados por los insumos de producción que ellos poseen o sobre los cuales tienen control, las limitaciones y oportunidades que enfrentan al adquirir los insumos de producción, y las limitaciones y oportunidades que enfrentan para transformar estos insumos de producción en bienestar (ver el gráfico 5.1). Los insumos de producción incluyen: (a) el trabajo individual y familiar; (b) la tierra, los recursos naturales y las materias primas; y (c) el capital, definido como los recursos o la inversión hecha para la productividad o bienestar futuros. El capital puede ser desagregado en:

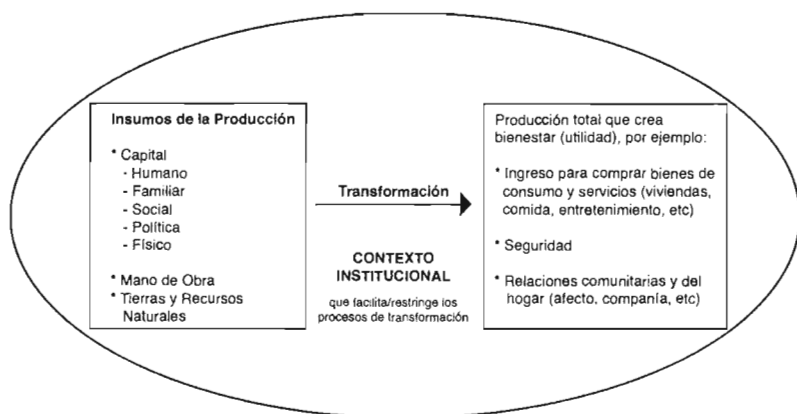
- Capital humano, que se refiere a la dotación de capacidades de un individuo; por ejemplo educación formal, experiencia de trabajo y salud;
- Capital familiar, que comprende el capital humano de sus miembros, el capital físico de la familia y el capital social familiar (la confianza dentro del hogar, las normas y relaciones);
- Capital social, que se refiere a las "características de organización social como la confianza, normas y sistemas, que pueden elevar la eficiencia de la sociedad facilitando acciones coordinadas" (Putman 1993);
- Capital político, que se refiere a la influencia acumulada de un individuo o grupo, que puede ser usada para afectar procesos políticos; y
- Capital físico, que se refiere a los bienes físicos que han sido producidos y son usados en el proceso de producción.

Finalmente, el mercado laboral, las instituciones de crédito, los servicios gubernamentales, el sistema político, los sistemas legales y de regulación, los sistemas sociales (incluyendo los roles de género atribuidos), entre otros, proveen el marco institucional que facilita o dificulta a los individuos y familias el proceso de transformar los insumos de producción en bienestar.

Entonces, al examinar tanto las diferencias de género en la posesión, uso y control de los insumos de producción como el marco institucional requerido para transformar los insumos en producción, se puede analizar la vulnerabilidad a los choques por género y por la composición de género de los hogares. Basados en la disponibilidad de información, el resto del presente capítulo aplica la metodología con énfasis en los siguientes insumos de producción: capital humano, familiar y político, mano de obra y tierra. En la medida que la disponibilidad de información permite, los impactos de la crisis por género son también discutidos.

GRAFICO 5.1

FACTORES QUE AFECTAN LA VULNERABILIDAD A LOS CHOQUES EXTERNOS



3. VULNERABILIDAD DE GENERO Y DEL HOGAR EN EL ECUADOR

3.1 CAPITAL HUMANO

Educación

La educación no solo incrementa los beneficios del mercado laboral, sino también permite a las personas adaptarse más eficiente y efectivamente a las crisis y a la incertidumbre (Glewwe y Hall 1998). Las personas con más estudios tienden a usar los activos más eficientemente; tienen una mayor capacidad para obtener información, crédito y otros recursos productivos, así como para aprovechar nuevas oportunidades de ingreso (Glewwe y Hall 1998).

De este modo, las diferencias en nivel educativo son importantes al momento de determinar la vulnerabilidad de hombres y mujeres y la de los hogares a los cuales pertenecen.

Los hombres y las mujeres en el Ecuador tienen bajo nivel educativo, aunque en promedio los hombres todavía tienen un nivel superior que las mujeres: 7.4 años para los hombres contra 7.0 años para las mujeres, de acuerdo con los últimos datos de las encuestas de empleo en los hogares LSMS 98 (CONAMU/INEC 1999). Las diferencias son más significativas en las áreas rurales (4.1 años para las mujeres en comparación con 4.7 para los hombres) de acuerdo a esta misma encuesta del año 1995(4). Las diferencias regionales en educación son también significativas. En la Sierra, el 58 % de los hombres y el 48 % de las mu-

jeros no terminan la educación primaria y menos del 10 % tanto de hombres como de mujeres tiene acceso a educación secundaria. La brecha de educación, por género, es particularmente alta en el Oriente, donde en promedio las mujeres completan 3.5 años escolares en comparación a 5.9 años para los hombres. Entre los indígenas, las mujeres en la Sierra tienen en promedio 1.4 años comparado con 2.4 años para los hombres (5).

El analfabetismo, que incrementa la vulnerabilidad, también tiende a ser más común entre las mujeres, los indígenas y los habitantes de las áreas rurales. Las tasas nacionales de analfabetismo son del 12% y 8% para mujeres y hombres respectivamente, de acuerdo con los datos LSMS 98; y son sustancialmente más altas en las áreas rurales (21% para las mujeres y 15% para los hombres). La población indígena en general tiene mayor probabilidad de ser analfabeta y su brecha de género es superior: 53% de las mujeres indígenas no saben leer ni escribir en comparación con 35% de los hombres (6). El analfabetismo también varía por región. Las mayores brechas están en la Sierra, donde más de un cuarto de las mujeres -en comparación con 14% de los hombres no saben leer o escribir. Pero la brecha de género no solo es una desventaja para las mujeres. En la Costa, los hombres -quienes tienen los mayores niveles de analfabetismo en el país entre los grupos identificables de región/género - están en desventaja en comparación con las mujeres tanto en el área urbana como rural.

Aunque el nivel educativo de los hombres en general es mejor, los niños tienen mayores niveles de repetición y deserción. A nivel nacional, los niños representan el 54% de los estudiantes que han repetido un grado y 62% de la deserción escolar (CONAMU/INEC 1999). En las áreas urbanas, más del 75% de la deserción escolar en la primaria es masculina (CONAMU/INEC 1999). Sin embargo, existen variaciones con la deserción femenina que excede en las áreas urbanas a la masculina en la categoría de 25 o más años, presumiblemente por motivos de matrimonio. También las niñas sobrepasan en número a los niños que repiten en primaria, en áreas urbanas (CONAMU/INEC 1999).

Los roles de género, así como la pobreza, afectan el nivel educativo tanto de niños como de niñas en el Ecuador. Para las niñas, el trabajo doméstico, un rol tradicionalmente femenino, es la razón más importante para no asistir a la escuela. La necesidad de ejercer un trabajo (pagado), un rol convencionalmente masculino, es una de las razones más importantes para que los niños no se enrolen en la escuela, seguido de la edad y del costo de la educación, de acuerdo con los datos de LSMS 98. Una información anecdótica indica que en la Costa los niños están siendo forzados en mayor proporción a abandonar los estudios para entrar a la fuerza laboral pagada debido a la crisis económica actual. Seis casos de estudio llevados a cabo en áreas rurales y urbanas del Ecuador confirmaron que,

particularmente en las áreas urbanas, las mujeres están mejorando su nivel educativo vis-à-vis los hombres, ya que éstos necesitan comenzar a trabajar en una edad más temprana (CÉPLAES/EB-PRODEC 1999).

Salud

La situación de salud afecta al capital humano, a la productividad, a la capacidad de ganar dinero y por tanto a la vulnerabilidad. Los hombres y las mujeres están expuestos a diferentes problemas relacionados con la salud durante sus vidas. Las diferencias surgen durante la adolescencia, con la salud de las mujeres afectada por el alumbramiento y las enfermedades relacionadas con la función reproductiva. Los hombres por su parte son más proclives a lastimarse y a morir en accidentes o por violencia. Tanto para los hombres como para las mujeres, las crisis afectan la calidad y cobertura de los servicios de cuidado médico, siendo las áreas rurales las más perjudicadas.

LA VULNERABILIDAD FEMENINA EN SALUD. La mortalidad materna ha decrecido de manera estable durante las pasadas décadas en Ecuador, pero se mantiene relativamente alta. De acuerdo a datos de 1994, la tasa de mortalidad materna cayó de 302 por cada 100.000 partos en 1981-87 a 159 en 1988-94 (7), pero existen variaciones regionales. Desde 1981 a 1994, por ejemplo, la tasa de mortalidad materna era de 250 por 100.000 en la Sierra comparada a 197 por 100.000 en la Costa. Recientemente, la mortalidad materna reportada alcanzó 310 por 100.000 en las áreas rurales de Cuenca (8).

La causa principal de la mortalidad materna e infantil es una inadecuada calidad y cobertura de servicios de cuidado prenatal y natal, la cual tiende a deteriorarse en períodos de crisis y ajuste macroeconómico. El gasto social para la salud fue previsto que declinaría en 5% en términos reales durante 1999 (Banco Mundial 2000a).

Las mujeres con menores niveles de educación y las que viven en zonas rurales tienen el peor acceso a servicios de medicina maternal, por lo que son más susceptibles a problemas de salud. Por ejemplo, 50% de las mujeres que viven en áreas rurales tiene menos de cinco visitas de cuidado prenatal durante el embarazo y el 60% no ha recibido la vacuna contra el tétano, la misma que puede prevenir infecciones serias y así reducir su mortalidad. De manera similar, más del 60% de las mujeres que no han terminado la educación primaria tienen menos de cinco visitas a instalaciones médicas por embarazo y la mitad de ellas no han sido vacunadas (9).

La mortalidad maternal e infantil están también relacionadas con el embarazo en adolescentes, altos niveles de fertilidad y el espacio entre embarazos. En las mujeres que tienen más de cuatro hijos o quienes hayan tenido espacios entre embarazos menores a 24 meses, el riesgo se incrementa. Por ejemplo en 1998, de 480 casos de muerte materna, 230 fueron mujeres adolescentes (10). Como el nivel de embarazo en adolescentes y la fertilidad son superiores en las áreas rurales y entre las mujeres con poca o ninguna educación, las mujeres pobres y menos educadas enfrentan un riesgo mayor de contraer enfermedades relacionadas con la maternidad y de muerte. Solo 8% de las muertes maternas ocurren por complicaciones resultantes de abortos y la mayoría de éstos son espontáneos(12). La información disponible sugiere que el incremento de la vulnerabilidad y la pobreza no están asociadas con la mortalidad materna causada por abortos inducidos(14).

La fertilidad en adolescentes, que está asociada a la mortalidad materna y es más alta en los estratos socioeconómicos bajos, continua generalizándose en el Ecuador. Alrededor del 32% de las mujeres ecuatorianas entre 18 y 19 años ya ha tenido un embarazo, de acuerdo con el Estudio Materno, de la Niñez y Demográfico de Salud (ENDEMAIN) de 1999. El nivel de educación es un factor determinante del embarazo prematuro. A nivel nacional, 38% de las mujeres de 24 años han estado embarazadas, pero el porcentaje salta al 59% en las mujeres no educadas (en comparación con 19 % en las mujeres con educación post-secundaria). De acuerdo con datos de principios de los 1990s, el embarazo en adolescentes en el Ecuador es mayor que el promedio en América Latina y El Caribe (FLACSO 1992). Durante ese período, el Ecuador tuvo 79 nacimientos por 1.000 mujeres adolescentes en comparación con 68 nacimientos para la región.

Aunque ha aumentado, el acceso y uso de anticonceptivos se mantiene bajo en el Ecuador en las clases socioeconómicas bajas. Durante 1994, el 57% de las mujeres en edad reproductiva usó alguna forma de anticoncepción (ENDEMAIN 94) en comparación con el 66% en 1999 (CEPAR 2000 basado en ENDEMAIN 99)(15). El uso de métodos anticonceptivos varía, sin embargo, de acuerdo al nivel de educación y entre la población rural y urbana. En 1999, solo el 46% de las mujeres sin educación usó algún tipo de anticonceptivo en comparación con el 79% de las mujeres con educación de postgrado.

En las áreas rurales la proporción fue del 58% comparada con el 71% en las áreas urbanas. En general durante 1999, solo el 6% de las mujeres tuvo problemas para acceder a planificación familiar, pero la proporción ascendió al 26% entre las mujeres sin educación y 18% entre las mujeres de la Amazonía(15). Por nivel de actividad, las mujeres que trabajan en el sector agrícola y actividades primarias tienen el mayor nivel de necesidad de planificación familiar: la proporción

es del 20% comparado con un 4% para las mujeres clasificadas como "profesionales, directoras y administradoras".

LAS VULNERABILIDADES DE SALUD MASCULINA. Como se mencionó anteriormente, los hombres son más susceptibles a la mortalidad y morbilidad a causa de comportamientos riesgosos, accidentes, violencia, abuso de sustancias y depresión. En 1989, los índices de mortalidad por factores externos -incluyendo accidentes de tránsito, homicidios y suicidios- fueron de 92 por cada 100.000 hombres y de 22 por cada 100.000 mujeres (en el grupo de 15-24 años) y de 145 y 17 (en el grupo de 25-44 años) para hombres y mujeres respectivamente. En 1996, el porcentaje de muertes por accidente para los hombres fue de 73%. Así mismo, es alarmante el número de homicidios de hombres, que pasó de ser la cuarta causa de muerte para los hombres en 1994 a la segunda en 1996. De acuerdo a cifras de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la tasa de homicidios en el Ecuador fue de 10,3 por 100.000 personas a finales de los 1980s y comienzos de los 1990s, con un aumento en comparación al 6,4 registrado durante la década anterior(17). Las cifras confirman que el 92% de las víctimas de homicidios durante 1992 en el Ecuador fueron hombres y que los accidentes y los homicidios fueron de lejos el mayor riesgo de salud para los hombres jóvenes de edades entre 15 y 24 años (FLACSO 1992). La depresión, de acuerdo con la OPS (1998b), está en aumento en el Ecuador y en 1996 fue una de las razones principales por las que los hombres buscaron cuidado médico. En 1995, 9,2 por 100.000 habitantes del sexo masculino fueron hospitalizados por depresión (OPS 1998b).

Estudios sobre desastres y superación de sus efectos han encontrado que tanto los hombres como las mujeres sienten los efectos psicológicos de las crisis, pero las mujeres exponen su stress más abiertamente mientras que la ansiedad de los hombres es expresada con mayor frecuencia en forma indirecta, a través de un comportamiento destructivo (por ejemplo violencia y alcoholismo). Esta diferencia es probablemente el resultado de los procesos de socialización, que inhiben a los hombres de expresar sus sentimientos (Correia 2001).

La incidencia del abuso de sustancias y del alcoholismo -que afecta de manera predominante a los hombres, particularmente a aquellos que pertenecen a los estratos socioeconómicos bajos- probablemente se ha intensificado durante la prolongada crisis económica que Ecuador ha experimentado. Además de constituir importantes problemas de salud, el alcoholismo y el abuso de sustancias están asociados a la baja productividad, violencia y homicidios, rupturas familiares, comportamiento riesgoso, accidentes de tránsito y suicidios. Pero a pesar de la preocupación sobre su influencia y consecuencias, el alcoholismo y el abuso de sustancias permanecen como problemas relativamente no investigados. Un estu-

dio del Ministerio de Salud Pública realizado en 1985 indicó que 8% de la población sobre los 15 años de edad eran alcohólicos -92% de los cuales eran hombres- haciendo de ésta una de las principales causas de mortalidad masculina (Aguilar 1986)(17). Asimismo, el alcoholismo es un problema de la pobreza.

De acuerdo con el mismo estudio, factores de riesgo asociados con el alcoholismo incluyen (a) ser un trabajador de pequeña escala (agricultura y no agricultura), asalariado, semiasalariado o subempleado; (b) pertenecer a una familia grande; (c) ser parte de un estrato de bajos ingresos; (d) no tener educación, o solo haber alcanzado educación primaria o tener educación incompleta; (e) tener una historia de problemas de salud mental; y (f) ser de una familia con altos niveles de conflicto (Aguilar 1986).

Un estudio similar determinó en la zona urbana de Cuenca, durante 1979, que 9% de la población sobre los 15 años de edad era dependiente del alcohol y, de ellos, el 90% eran hombres. Veinte por ciento de los encuestados en un estudio de la OPS aseguró que había estado bebiendo en exceso el mes anterior a la encuesta (OPS 1998b). Con relación al alcoholismo entre la juventud, un estudio más reciente (1998) basado en 220 adolescentes pobres en el área urbana indicó que los hombres eran dos veces más proclives a consumir alcohol que las mujeres (61% contra 29%) (Programa del Muchacho Trabajador 1998).

De acuerdo con la OMS, los hombres ven frecuentemente al consumo de alcohol como una forma de relajación o de manejo del estrés; así como una reacción a los factores externos negativos como la pérdida del trabajo o la desesperanza (Pyne, Claeson y Correia 2000). Un estudio de la Asociación Demográfica de Costa Rica sobre el alcoholismo señala la relación entre machismo, uso del alcohol y el comportamiento peligroso, incluyendo sexo no seguro (Madrigal y Schiffer 1992, citado en Pyne, Claeson y Correia 2002). Como un signo de adultez, los hombres jóvenes están bajo grandes presiones para demostrar coraje y capacidad física de combate y resistencia al dolor.

Tomar excesivamente, así como emborracharse rápidamente, celebra el coraje y la solidaridad entre los hombres jóvenes. Homicidios, peleas brutales, suicidios, no son considerados comportamientos aceptables entre los hombres jóvenes pero como consecuencia de la bebida estos actos se convierten en más tolerables.

El comportamiento peligroso, la violencia y el abuso de sustancias entre los hombres probablemente se ha incrementado durante la crisis reciente en el Ecuador, dada la frustración que los hombres desempleados y subempleados enfrentan cuando no son capaces de cumplir con las expectativas sociales de ser proveedores y protectores. En 1998, después de las inundaciones causadas por El

Niño y el flujo de emigrantes desde las áreas afectadas, el Municipio de Guayaquil fue forzado a imponer un prolongado estado de emergencia por el aumento de la delincuencia y el crimen. Datos recolectados entre 1988 y 1992 en el Cisne Dos, en Guayaquil, indicaron que las mujeres perciben que el consumo de alcohol en los hombres se ha incrementado a causa del deterioro de las condiciones económicas (Moser 1997). Mientras la bebida fue identificada como un problema entre los esposos, las mujeres identificaron a las drogas como un problema entre los hijos. Aún más, los datos indicaron que la comunidad percibió una relación directa entre el crecimiento en el uso de drogas y el aumento de las pandillas y los robos (Moser 1997).

De este modo, la dotación de capital humano de las personas y como consecuencia el bienestar se diferencian en base a género. En el Ecuador, el acceso de mujeres y hombres a la educación y los años de estudio, las tasas de deserción y las tasas de repetición están influenciadas, entre otras cosas, por una sociedad basada en roles sociales de género diferenciados y por las expectativas. En relación con la salud, factores biológicos y sociales afectan la exposición de las mujeres a riesgos bajo la forma de mortalidad materna y embarazos en la adolescencia y la exposición de los hombres al abuso de sustancias, la violencia y sus consecuencias.

Aún más, existe alguna evidencia de que la acumulación de capital, tanto de hombres como de mujeres, ha sido afectada negativamente de diferentes maneras por la crisis en el Ecuador.

3.2 CAPITAL FAMILIAR

Las características de los hogares afectan su vulnerabilidad y la capacidad de hacer frente a los choques externos y a la incertidumbre. Por ejemplo, la habilidad de movilizar y transformar el trabajo en ingresos y bienestar muchas veces depende de la estructura del hogar, su composición y la forma en que se toman las decisiones (Moser 1997, Cunningham 2001). Al adoptar nuevos miembros en la familia e integrarles a la fuerza de trabajo, los hogares crean un mecanismo de seguridad y reducen su vulnerabilidad (Glewwe y Hall 1997).

Pero si los miembros de la familia no pueden formar parte de la fuerza de trabajo por cualquier motivo -por ejemplo por edad o género- ellos pueden incrementar la dependencia e intensificar la vulnerabilidad (Glewwe y Hall 1997). Además, la relación entre el capital familiar y los choques externos no es unidireccional. Las crisis también provocan un desgaste en el capital familiar y en la capacidad de superar situaciones negativas.

La Conducción del Hogar y la Estructura

Las familias que declaran que la dirección del hogar es femenina, cuyo número se está incrementando, no son necesariamente más pobres que los hogares en donde la dirección es masculina. En general, los hogares cuya cabeza es femenina constituyen ahora el 19% del total (LSMS 98)(18). Esta proporción es mayor en las áreas urbanas donde alcanza el 21% a diferencia del 15% registrado en áreas rurales (LSMS 98). No obstante, al contrario de la percepción general, los hogares que son dirigidos por la madre no son más pobres que los hogares que son dirigidos por el padre. Este hallazgo es consistente con los estudios de pobreza realizados en otros países (por ejemplo Nicaragua, El Salvador y Panamá). De acuerdo con los datos de LSMS 95, los hogares formados por unión libre y dirigidos por hombres de edad media, así como los dirigidos por viudas, tienen una mayor probabilidad de ser más pobres que otro tipo de familias tanto en las áreas urbanas como rurales (Banco Mundial 1996). Una explicación para este hallazgo es que los hogares dirigidos por mujeres tienen una menor relación de dependencia que aquellos dirigidos por hombres(19). Esto es cierto en el caso ecuatoriano donde, de acuerdo a los datos de LSMS 98, solo 45% de los hogares dirigidos por mujeres tienen más de tres hijos, en comparación al 70% de los hogares que declararon tener una conducción masculina. Además, el análisis de la pobreza demuestra que la posibilidad de ser pobre en Ecuador se incrementa si la esposa o compañera del dirigente del hogar no forma parte activa de la fuerza de trabajo, lo que sucede en muchos de los hogares dirigidos por hombres (Banco Mundial 1996).

- Las familias dirigidas por una mujer tienden a ser de un solo padre, en comparación con los hogares dirigidos por hombres que típicamente tienen dos esposos. En Ecuador el 89% de los hogares que se declaran dirigidos por un hombre tienen una esposa presente, mientras la proporción es solo del 6% en el caso de los hogares dirigidos por una mujer (LSMS 98). Con un solo padre, los hogares dirigidos por la mujer frecuentemente tienen un solo salario de adulto.
- En hogares con madres solteras, las responsabilidades domésticas no pueden ser repartidas con otros miembros adultos de la familia.

De este modo, los hogares gastan generalmente una mayor proporción de recursos para comprar bienes y servicios (Geldstein 1997).

- Por la doble carga de responsabilidades productivas y domésticas, las madres solteras dedican pocas horas al trabajo remunerado y buscan empleos flexibles pero no necesariamente los mejores salarios, beneficios y oportunidades de promoción.

- La transferencia intergeneracional de la pobreza es más común en familias dirigidas por la mujer (Geldstein 1997).

- En el caso de Ecuador, las mujeres cabeza de hogar tienden a ser menos educadas que sus contrapartes masculinas. De acuerdo con LSMS 98, 16% de las cabezas de familia femeninas y 7% de los cabeza de familia masculinos no tienen educación.

Durante períodos de crisis, las familias son más aptas para reestructurarse como una consecuencia directa de la crisis o como una estrategia para superarla. Los factores que provocan la reestructuración del hogar incluyen conflictos maritales, el cuidado de los niños y padres dependientes, acceso a vivienda, empleo o pérdida del trabajo, cambios en el ingreso y acceso a educación y salud (Moser 1997). Los tipos de hogares resultantes incluyen (a) hogares conducidos por mujeres divorciadas o separadas que deben refugiarse en sus parientes porque ellas no pueden sobrevivir solas; (b) hogares ampliados a consecuencia de madres jóvenes y solteras que fracasaron en la unión y regresan a la casa de sus padres; (c) familias que se unen para compartir una casa temporalmente a causa de una dificultad económica; y (d) ruptura de los hogares resultante de la emigración urbano - rural, que provoca en la práctica la dirección femenina del hogar (Moser 1997).

Tamaño del Hogar

Los niños y otras personas dependientes pueden reducir la seguridad financiera del hogar (Schiller 1995) y de esta manera se incrementa su vulnerabilidad. Un número mayor de hijos eleva la necesidad de aumentar el ingreso del hogar, genera limitaciones para que la mujer forme parte de la fuerza laboral e incrementa el trabajo en el cuidado de los niños y otras tareas domésticas. En términos de los efectos diferenciados por género para las mujeres, más niños significa menores oportunidades de participar en actividades económicas y generar ingresos, consecuentemente tiene implicaciones para su poder de negociación dentro del hogar. La presencia de niños pequeños también afecta el tipo de trabajo que las madres pueden realizar; por ejemplo trabajo flexible o en el sector informal (Cunningham 2001). Además, una fertilidad alta y períodos reducidos entre embarazos hacen a las mujeres más propensas a enfermedades relacionadas con la maternidad (ver la sección más adelante sobre capital humano). Para los hombres -quienes, como en otros países, son considerados los mayores sostenes económicos de una familia- más hijos significa una mayor presión para incrementar la productividad y los ingresos, que a su vez puede tener consecuencias negativas si los hombres no son capaces de cumplir con este rol (por ejemplo alcoholismo, violencia, delincuencia o depresión).

Los hogares más pobres en Ecuador tienden a tener más hijos (Banco Mundial 1996), lo que es consistente con los hallazgos para otros países en Latinoamérica y el Caribe(20). Las estadísticas nacionales sugieren un progreso en el decrecimiento de la fertilidad. Las tasas globales bajaron del 5.3 en 1982, al 4.0 en 1990 (OPS 1998a) y a 3.4 entre 1994 y 1999 (CEPAR 2000)(21). Las tasas globales, sin embargo, esconden una gran variación que está fuertemente correlacionada con los años de educación, residencia urbano/rural y el grupo étnico. De acuerdo con ENDEMAIN 99, las mujeres con educación universitaria y de postgrado tuvieron una tasa de fertilidad de solo 1.9 en comparación con las mujeres sin educación, que tuvieron una tasa de fertilidad de 5.5(22). La tasa urbana de fertilidad fue de solo 2.8 en comparación con 4.4 de las áreas rurales. Comparando distintas regiones, con un promedio de fertilidad de 5.5 niños la Amazonía continua teniendo el nivel más alto, seguida de la Sierra con 3.6. Altos niveles de fertilidad están asociados, entre otras cosas, con problemas de acceso a métodos e información sobre planificación familiar, en particular entre los estratos socioeconómicos más bajos y los habitantes de las áreas rurales.

Relaciones en el Hogar y Violencia Doméstica

La violencia doméstica puede ser una consecuencia de las crisis económicas; y, al desgastar el capital familiar, puede llevar a un aumento de la vulnerabilidad. La incidencia de la violencia doméstica es alta en Ecuador, en comparación con otros países de América Latina y el Caribe. Vega y Gómez (1994, citados en Banco Mundial 1996) estimaron que la tasa de violencia doméstica era de 58% en Quito y un alarmante 80% en Guayaquil. En contraste, estudios muestrales sobre violencia doméstica en la región encontraron que la proporción de mujeres que han experimentado violencia física fue del 11% en Chile, 20% en Colombia, 10% en Costa Rica y 9% en Paraguay (Heise, Pitanguy, y Germain 1994, citados en Morrison y Biehl 1999) (23). Las cifras más recientes de violencia doméstica en Ecuador son compiladas por ENDEMAIN 99 e indican que a nivel nacional el abuso físico es la forma más común de violencia doméstica (24%), seguido de amenazas (18%) y de arrojar violentamente objetos (16%) (CEPAR 2000). Sin tomar en cuenta el tipo de violencia, se encontró que ésta se asocia a bajos niveles de educación (Morrison y Biehle 1999).

A nivel individual, además de haber experimentado o de haber visto violencia en su niñez, los determinantes de la violencia incluyen ser un hombre joven, pertenecer a un estrato socioeconómico bajo, estar desempleado o subempleado, tener bajo nivel de educación y haber abusado del alcohol o las drogas (Buvinic, Morrison, y Shifter 1999). En términos de género, la agresión entre hombres ha sido asociada con los roles de género y las expectativas de los hom-

bres; y en particular la incapacidad de los varones que ganan bajos ingresos para sobrellevar las expectativas de la sociedad y la familia de obtener un ingreso completo (Baker 1998). Cuando estas metas son difíciles de alcanzar, los hombres regularmente imponen su masculinidad a través de la violencia (Baker 1998). De este modo, a medida que el desempleo y subempleo masculino se incrementan durante períodos de crisis macroeconómica e incertidumbre, se espera que la violencia doméstica y otras formas de violencia aumenten. Moser (1997) observó estos patrones en su investigación a nivel de comunidad realizada en el barrio Cisne Dos en Guayaquil. Ella notó que el aumento de la violencia y el crimen son resultado del incremento del desempleo, particularmente entre los hombres jóvenes. Mujeres que fueron entrevistadas en Cisne Dos identificaron una relación directa entre los menores ingresos de los hombres y la creciente violencia doméstica; y en muchos casos el abuso del alcohol.

Los factores del hogar que contribuyen a la violencia doméstica incluyen el grado de hacinamiento, el ingreso per cápita del hogar y la dinámica y normas (igualitarias o autoritarias) dentro del hogar (Buvinic, Morrison, y Shifter 1999). Por ejemplo, un estudio intercultural de 90 sociedades mostró que aquellas con altos niveles de violencia doméstica fueron también sociedades con normas autoritarias en el hogar, donde los hombres son dominantes y donde existe aceptación social al uso de la violencia física (Levinson 1989, citado en Buvinic, Morrison y Shifter 1999). Escritoras feministas y activistas han señalado desde hace mucho tiempo las relaciones inequitativas de género como un factor determinante de la violencia contra la mujer. En los Estados Unidos, por ejemplo, un estudio nacional de violencia familiar realizado en 1975 encontró que la violencia en contra de las esposas ocurría de manera más probable cuando estas eran dependientes psicológica y económicamente de sus esposos (Levinson 1989, citado en Buvinic, Morrison y Shifter 1999). Realmente, manteniendo todo el resto de factores constantes, la violencia doméstica en contra de la mujer ocurre más fácilmente en hogares pobres, lo que sugiere (a) que la pobreza es una causa de violencia o (b) un alto grado de estrés e inseguridad, así como el deterioro de las condiciones económicas conducen a comportamientos agresivos en las personas predisuestas a la violencia.

La práctica de castigos físicos a los niños por parte de los padres y familiares tanto masculino como femenino es generalizada en América Latina y el Caribe y Ecuador no es la excepción. El castigo físico afecta tanto a niños como a niñas y, como se vio anteriormente, sus efectos de largo plazo incluyen la aceptación del uso de violencia (en términos tanto de infligir como de resistir la violencia) y la producción de ciclos intergeneracionales de violencia. El abuso sexual en la infancia, por otro lado, afecta mayormente a las niñas. De los casos de abuso sexual reportados en Quito y Guayaquil, el 69% involucra a niñas entre 10

y 19 años de edad. El 80% de estas niñas fueron abusadas por el padre, un familiar, un amigo o alguien conocido por la víctima (Camacho 1996). Aunque el abuso sexual está dirigido mayormente hacia las niñas, los niños también son víctimas. Existe menos ayuda disponible para niños u hombres jóvenes violados, ya que las normas culturales predominantes para los hombres dificultan a los niños y hombres jóvenes denunciar la violencia sexual.

En términos de la reducción del capital familiar, la violencia doméstica incrementa la susceptibilidad de la mujer hacia las enfermedades y reduce su productividad y su capacidad de generar ingresos. La violencia además tiene efectos multiplicadores importantes. Por ejemplo, las mujeres que son menos productivas ganan menos ingresos, lo que a su vez lleva a un menor consumo y a menores niveles de demanda agregada (Buvinic, Morrison y Shifter 1999).

Además, como se mencionó, la violencia doméstica tiene efectos intergeneracionales ya que los niños que son abusados y que observan abusos crónicos tienen una mayor propensión a comportarse violentamente o a estar involucrados en alguna forma de violencia interpersonal que niños que no experimentan violencia alguna (Buvinic, Morrison y Shifter 1999).

El general, el tamaño del hogar y su composición influyen la capacidad de las personas para adaptarse a las crisis. Además, las dinámicas intra familiares de género y su manifestación extrema en la forma de violencia doméstica, deterioran los activos de las mujeres y niños que les permite enfrentar choques externos, por lo que se vuelven vulnerables a las crisis. De igual forma impacta algunos de los procesos derivados de la crisis ecuatoriana, como el desempleo, que parece crear estrés en el comportamiento de los hombres y fomentan la violencia dentro y fuera del hogar, con consecuencias negativas para el bienestar de mujeres y hombres.

3.3 CAPITAL POLÍTICO

El capital político femenino se ha incrementado en el Ecuador. Cuatro factores han contribuido a la influencia femenina sobre los procesos políticos. Primero, reformas institucionales y legales han sido significativas. Por ejemplo, la Oficina Nacional para la Mujer fue establecida en el Ministerio de Bienestar Social en 1980. Esta entidad se convirtió en el Directorio Nacional para la Mujer (DINAMU) en el Ministerio de Bienestar Social en 1986; la comisaría de la mujer fue creada en 1994; la Ley sobre la Violencia contra las Mujeres y la Familia fue aprobada en 1995; el Plan de Igualdad de Oportunidades y de la Familia fue aprobada en 1996; DINAMU se convirtió en el autónomo Consejo Nacional para la Mujer (CONAMU) bajo la Presidencia de la República en 1997; la Ley de Maternidad Gratuita fue aprobada en 1998; y también en 1998, una nueva cons-

titución fue aprobada, que garantiza la igualdad de derechos para mujeres y hombres en áreas como la educación, salud, trabajo y participación política. Esta también provee un marco legal que facilita la institucionalización de las políticas públicas sobre la equidad de género.

Segundo, la representatividad política femenina en el Ecuador, si bien se mantiene baja, continúa creciendo (24). Particularmente, la cuota mínima de 25% de participación femenina en las listas electorales -que fue una iniciativa de la Comisión Parlamentaria de la Mujer, los Niños y la Familia - ha promovido y facilitado un mejor balance de género dentro de la participación política. A pesar de esta medida, el equilibrio de género en posiciones de liderazgo político se mantiene fuertemente sesgada hacia los hombres, como lo demuestran las siguientes estadísticas:

- **Poder Ejecutivo:** La primera mujer ministra en el Ecuador fue posesionada en 1979 a la cabeza del Ministerio de Bienestar Social. En 1990, ninguno de los 12 ministerios existentes estuvo dirigido por una mujer, pero las mujeres ocuparon 5 plazas en las subsecretarías.

En agosto de 1998 las mujeres tuvieron 3 de las 15 plazas dentro del gabinete; en febrero de 1999, 4 de 15 fueron mujeres, incluyendo la Ministra de Finanzas (Fundación Mujer y Sociedad 1999, citada en CONAMU / INEC 1999).

- **Poder Legislativo:** En 1998, el 20 % de los representantes del Congreso Nacional y el 12% de los representantes provinciales fueron mujeres. Esto representa un incremento desde 1996 cuando todos los representantes nacionales eran hombres y solo el 6% de los representantes provinciales eran mujeres (Fundación Mujer y Sociedad 1999, citada en CONAMU / INEC 1999).

- **Gobiernos Locales:** Cifras de 1996 indican que los siguientes porcentajes de mujeres fueron elegidas como representantes a nivel local: 1 de 21 Prefectos, 6% de los Consejeros Provinciales, 3% de los Alcaldes y 8% de los Concejales Municipales (Fundación Mujer y Sociedad 1999, citada en CONAMU / INEC 1999).

- **Poder Jurisdiccional:** Muy pocas mujeres están representadas en la jerarquía de las cortes. En 1999, 1 de 31 jueces de la Corte Suprema de Justicia fue mujer (CONAMU, comunicación personal).

La representatividad de la mujer en otros niveles varía. Todos los jueces fiscales, por ejemplo, son hombres y el 14% de los jueces civiles son mujeres (Consejo Nacional de la Judicatura, Dirección Nacional de Personal, citada en CONAMU / INEC 1999). La mayor proporción de jueces mujeres está en los Jueces de Inquilinato, de los cuales el 56% son mujeres (CONAMU / INEC 1999).

Tercero, las organizaciones sociales civiles de mujeres son fuertes en el Ecuador. Estas organizaciones han jugado un rol central en poner los problemas de la mujer en la agenda política y social del Ecuador. Por ejemplo, en 1995 estas organizaciones fueron de gran ayuda para que el Congreso apruebe una ley en contra de la violencia contra la mujer y la familia. La creación de DINAMU (que luego se convirtió en CONAMU) bajo el auspicio del Ministerio de Bienestar Social es otro ejemplo exitoso del movimiento femenino en influenciar las políticas del sector público para el desarrollo de la mujer y la igualdad de género. La junta de directores del CONAMU tiene una fuerte participación de la sociedad civil.

En marzo de 1996, el Movimiento de la Mujer presentó El Plan de Igualdad de Oportunidades 1996-2000, que se enfocaba en la ciudadanía, la participación política, y representación; la feminización de la pobreza; la división por género del trabajo; problemas del mercado laboral; y problemas de género en salud y educación.

Cuarto, el gobierno ecuatoriano ha progresado en la priorización de los factores de género en sus programas. Los programas de tenencia de la tierra y agricultura, por ejemplo, tienen una larga historia de promover la participación de la mujer. En el área de la justicia, iniciativas de género han incluido a organizaciones sociales civiles para manejar las recientemente establecidas comisarías de la mujer (25).

Por su parte, el programa del Ministerio de Educación y Cultura para eliminar los estereotipos de género de los libros y los métodos de enseñanza es uno de los primero de América Latina y El Caribe. El sector del agua y la sanidad es otro sector que ha hecho esfuerzos en identificar y dar dirección a los problemas de género. Aún queda mucho por hacer, lo que es un reto en la actual crisis económica del Ecuador. Muchas políticas y programas de desarrollo rural han experimentado dificultades al tratar con las limitaciones y las reacciones violentas a los esfuerzos de las mujeres para lograr un espacio de participación, que en algunos casos ha llevado a la violencia doméstica y a la resistencia entre los miembros de la comunidad.

Además, a pesar del progreso, tanto los trabajadores del gobierno como las ONGs de desarrollo rural tienden a tratar a los hombres como los beneficiarios principales de la asistencia técnica en la agricultura y tienden a ofrecer a las mujeres entrenamiento en salud, nutrición, producción de artesanías, huertos del hogar y producción de animales pequeños. Esto continúa a pesar del creciente reconocimiento de la progresiva importancia de los roles de la mujer en la subsistencia y la producción comercial agrícola, así como el manejo diario de los recursos naturales como la tierra, el agua y la madera para combustión.

Con derechos e intereses de la mujer defendidos de mejor manera, la evolución de los roles de la mujer dentro de la política en el Ecuador, en principio, sugiere una menor vulnerabilidad relativa del género femenino como grupo. La existencia de CONAMU, de fuertes grupos civiles sociales que representan a la mujer, y una nueva ley contra la violencia doméstica, son ejemplos de las estructuras institucionales y políticas que han tenido lugar.

Pero la representatividad política femenina en el Ecuador, aunque se ha incrementado, está por debajo de la masculina, incrementando de este modo la vulnerabilidad de las mujeres como grupo.

3.4 TRABAJO

El trabajo es uno de los insumos productivos más importante de los pobres en cualquier lugar, dado como hecho que los pobres tienden a tener menos acceso al capital humano y a otros tipos de capital así como a insumos de trabajo como la tierra. En muchos países del mundo, las familias todavía mantienen una división tradicional del trabajo en la cual mujer se especializa en la producción del hogar y el hombre se especializa en la producción de mercado.

Dada la naturaleza no remunerada que tiene el trabajo del hogar, las mujeres como grupo son de esta manera más vulnerables vis a vis los hombres empleados. Pero los hombres también pueden ser vulnerables, en especial si tienen habilidades obsoletas o no tiene habilidades, experiencia o educación, tiene menos movilidad y/o tienen dificultades para mantener un hogar.

POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA

En el Ecuador, la participación de la mujer en la fuerza laboral se mantiene más baja que la del hombre, a pesar de que se ha incrementado a través del tiempo. Desde 1970 a 1990, la proporción de mujeres dentro de la población económicamente activa (PEA) se incrementó del 14 al 19%, por lo que la proporción de hombres decreció del 74 % al 69%. La participación de la mujer en la fuerza laboral es mayor en las áreas urbanas.

Para 1998, 46% de las mujeres en las áreas urbanas eran económicamente activas, esta proporción se incrementó del 44% en 1993 de acuerdo con el INEC. En el mismo período, la proporción de hombres económicamente activos del área urbana decreció del 74 al 72%.

DESEMPLEO Y SUBEMPLEO

Las crisis ha dado como resultado mayores tasas de desempleo y subempleo para la mujer. Sin embargo, el desempleo tanto femenino como masculino se incrementó en los años noventa en la misma magnitud. La tasa de desempleo femenino se incrementó del 12 al 16% desde 1993 a 1998 (CONAMU / INEC 1999) y se estabilizó en 18% en las áreas urbanas de Quito, Guayaquil y Cuenca desde marzo de 1998 a marzo del 2000 (vea tabla 5.1) (Larrea y Sánchez 2001). El desempleo masculino se incrementó del 6 al 8% desde 1993 a 1998 (CONAMU / INEC 1999).

Las tasas de desempleo también fueron mayores entre las mujeres que entre los hombres desde 1998 hasta el 2000 al ubicarse en 52% para las mujeres en comparación al 44% para los hombres (Larrea y Sánchez 2001). Esta situación, relativamente desfavorable para la mujer, persiste aun en las mujeres con niveles de educación superior en todas las categorías de empleo (ver tabla 5.2).

Tanto para el hombre como para la mujer, la mayor proporción de desempleados son aquellos con educación secundaria que ascienden al 60% y 59% respectivamente, (ver tabla 5.3). Los hombres con educación primaria tienen el segundo nivel de desempleo. En el caso de las mujeres, las que tienen educación superior tienen la segunda más alta tasa de desempleo.

Tabla 5.1: Estructura del Empleo por Sexo y Estatus (Quito, Guayaquil, y Cuenca Promedios desde Marzo 1998 hasta Marzo 2000

Estatus	Hombres (porcentaje)	Mujeres (porcentaje)	Total (porcentaje)
Desempleados a	8.1	12.5	9.9
Desempleados recientemente b	2.2	5.3	3.5
Empleados adecuadamente c	43.1	28.9	37.3
Desempleo visible d	10.8	19.8	14.5
Desempleo invisible e	30.1	29.1	29.7
Empleados no clasificados	5.8	4.2	5.2
Total	100	100	100

a. Despedidos o que han parado de trabajar.

b. Nunca han trabajado pero están en busca de trabajo.

c. Trabajan cuanto quisieran; ganan al menos el salario mínimo.

d. No están en la posibilidad de trabajar la cantidad de tiempo deseada.

e. Trabajan 40 horas a la semana o más pero no ganan el salario mínimo.

Fuente: INFOPLAN basado en el Estudio de Empleo Urbano (Larrea y Sánchez 2001)

Tabla 5.2: Promedio del Nivel de Educación de la Fuerza Laboral por Sexo y Mercado de Trabajo / Segmento de Desempleo (Quito, Guayaquil, y Cuenca Promedios desde Marzo 1998 hasta Marzo 2000)

Segmento del Mercado Laboral	Hombres (porcentaje)	Mujeres (porcentaje)	Total (porcentaje)
Sector moderno	11.4	12.8	11.9
Sector informal	8.6	9	8.8
Agricultura	9.3	10.2	9.5
Trabajo Doméstico	7.5	6.4	6.6
No clasificado	9.9	11.6	10.4
Total	10.5	10.6	10.5
Desempleo	9.9	10.6	10.3
Empleados nuevos	10.7	10.5	10.6
Desempleo visible	11.7	12.2	11.8
Desempleo invisible	9.9	9.4	9.6
Empleados no clasificados	8.7	9.5	9
Total	12.3	12.8	12.5

Fuente: INFOPLAN basado en el Estudio de Empleo Urbano (Larrea y Sánchez 2001)

Tabla 5.3: Desempleados de acuerdo a la Educación y Sexo (Quito, Guayaquil, y Cuenca Promedios desde Marzo 1998 hasta Marzo 2000)

Nivel de Educación	Hombres (porcentaje)	Mujeres (porcentaje)	Total (porcentaje)
Ninguno	0.8	1.3	1.1
Primaria	23	18.1	20.3
Secundaria	59.3	60.1	59.7
Postsecundaria	0.4	0.7	0.6
Superior	16.1	19.6	18
Postgrado	0.3	0.2	0.3
Total	100	100	100

Fuente: INFOPLAN basado en el Estudio de Empleo Urbano (Larrea y Sánchez 2001)

TRABAJADORES INFORMALES

Comparadas a los hombres, las mujeres están representadas más fuertemente en el sector informal. Cerca del 36% de la PEA femenina en el área urbana de Quito, Guayaquil y Cuenca están en el sector informal en comparación con el 31% de los hombres (ver tabla 5.4). Otro 12% de las mujeres trabaja en servicios domésticos. La proporción de mujeres que trabajan en servicio doméstico se incrementó del 11 al 15% desde 1998 hasta el 2001, sugiriendo que la mujer usa este tipo de empleo como una estrategia de supervivencia para enfrentar la crisis (Larrea y Sánchez 2001).

Tabla 5.4: Segmentación del Mercado Laboral (Quito, Guayaquil, y Cuenca Promedios desde Marzo 1998 hasta Marzo 2000)

Sector	Hombres (porcentaje)	Mujeres (porcentaje)	Total (porcentaje)
Sector moderno	66.1	50.8	60.1
Sector informal	30.5	36.1	32.6
Agricultura	1.9	0.8	1.5
Trabajo Doméstico	1.4	12.4	5.7
No clasificado	0.1	0.1	0.1
Total	100	100	100

Fuente: INFOPLAN basado en el Estudio de Empleo Urbano
(citado en Coraggio et al 2000)

En las áreas urbanas del Ecuador, el sector informal absorbe una mayor parte de los pobres que de la fuerza laboral no pobre (Banco Mundial 1996). En contraste, la actividad del sector informal en las áreas rurales es mayor para los no pobres que para los pobres (Banco Mundial 1996). El trabajo rural no agrícola, un sector proporcionalmente más importante para la mujer, juega un papel importante al suplir el ingreso de la agricultura, de acuerdo con Lanjouw (1998). Alrededor del 50% de las mujeres de áreas rurales que se encuentran en la fuerza de trabajo no remunerado tienen una ocupación primaria o secundaria en el sector no agrícola; la cifra correspondiente es del 37% para los hombres. Pero las mujeres tienen una posibilidad significativamente menor a ser empleadas en ocupaciones de mayor productividad. De acuerdo con el análisis de Lanjouw, hay el doble de probabilidades de que un hombre sea empleado en una actividad de alta productividad que una mujer.

LA ENTRADA DE LAS ESPOSAS A LA FUERZA LABORAL DURANTE LOS CHOQUES.

Evidencia del Ecuador y de otros países sugiere que mientras se producen necesidades económicas, los hogares responden enviando a las mujeres a formar parte de la fuerza laboral para compensar el desempleo de sus esposos o para cubrir la disminución en el monto de los ingresos (Moser 1997; Cunningham 2001; Banco Mundial 2001). Esta aseveración está sustentada por el hecho que más del doble de las mujeres vis a vis los hombres que nunca han trabajado, están ahora en busca de trabajo, como se muestra en la tabla 5.1. Las mujeres representan la mitad de todos los trabajadores sin educación y, en el otro extremo, constituyen la mitad de aquellos que tienen niveles de educación superior o de postgrado (26). La participación femenina es también menor entre los trabajadores con educación primaria o secundaria (27).

Entre las mujeres desempleadas, las esposas o hijas predominan. En contraste, los dirigentes de los hogares o los hijos predominan entre el desempleo masculino (ver tabla 5.5). Estudios del Banco Mundial en México y Argentina han demostrado que las esposas generalmente procuran usar su trabajo como un seguro cuando el riesgo de un choque negativo del ingreso se incrementa, por ejemplo durante las depresiones macroeconómicas o en respuesta a caídas actuales del ingreso (Cunningham 2001).

Los hogares ecuatorianos que no son capaces de movilizar el trabajo de las esposas tienden a ser más pobres (Banco Mundial 1996). De acuerdo con el estudio más reciente acerca de la pobreza en el Ecuador, la proporción de hogares en los cuales el compañero o esposo, usualmente una mujer, del dirigente del hogar no trabaja fue calculado en 32%, en contraste con 22% para los hogares en los que el esposo o compañero sí contribuye al ingreso del hogar a través de un empleo remunerado.

Tabla 5.5: Población Desempleada en Relación al Dirigente del Hogar (Quito, Guayaquil, y Cuenca Promedios desde Marzo 1998 hasta Marzo 2000)

Relación	Hombres (porcentaje)	Mujeres (porcentaje)	Total (porcentaje)
Cabeza del hogar	27	8.8	17
Esposa	1.2	33.1	18.7
Hijo / hija	57.4	44.6	50.4
Yerno / nuera	2.3	3.6	3
Suegros	0.1	0.4	0.3
Nieto / nieta	3.5	1.2	2.3
Otros parientes	6.5	6.7	6.6
Sin relación	1.9	1.5	1.7
Total	100	100	100

Fuente: INFOPLAN basado en el Estudio de Empleo Urbano (Larrea y Sánchez 2001)

DISPARIDADES SALARIALES DE GÉNERO

Como se evidencia por la brecha existente en salarios, las mujeres están en desventaja vis a vis los hombres en términos de ingresos, incrementando por ello su vulnerabilidad. En promedio, el salario de la mujer es 68% del salario del hombre, de acuerdo con los datos del más reciente LSMS 98 (CONAMU / INEC 1999)(29).

La brecha de género es considerablemente mayor en las áreas rurales con una tasa del 54%. El sector moderno presenta la brecha más pequeña (89%) en comparación con el sector informal (73%) y el servicio doméstico (64%). Una explicación para esta brecha salarial es que los hombres y las mujeres tienen diferentes niveles de educación y habilidades para el mercado laboral. Un análisis llevado a cabo por Samaniego, Fernández y Pinzón (1998) encontró que aún después de contabilizar todas las diferencias posibles, todavía existían diferenciales entre hombres y mujeres (30). Utilizando datos más recientes de Quito, Guayaquil y Cuenca se encontró que los salarios de las mujeres fueron 16% más bajos que los de los hombres aún después de considerar la educación, experiencia laboral, la inserción en el mercado laboral y la posición en el hogar (Larrea y Sánchez 2001).

Las limitaciones a las mujeres en el avance de su trabajo y una mejor paga son institucionales, van desde el rango de prácticas discriminatorias hasta actitudes relacionadas a la apropiada conservación de posiciones de poder de hombres y mujeres; e incluyen la propia renuencia de las mujeres a perseguir esas posiciones. Por ejemplo, un estudio llevado a cabo en Quito y Guayaquil en 1998 encontró que tanto los hombres como las mujeres consideraban al hombre como más apto para posiciones de supervisión que la mujer (IECAIM 1991). Sin embargo, 80% de los entrevistados juzgaron que el trabajo de supervisión masculino era bueno, mientras que solo el 58% de los hombres y el 78% de las mujeres consideraron que las supervisoras lo realizaban bien (IECAIM 1991). En vista de que las mujeres continúan sobrellevando la responsabilidad del cuidado y los quehaceres domésticos, ellas también buscan situaciones laborales flexibles haciendo menos probable que puedan avanzar a posiciones con mayor paga y con mayores responsabilidades.

TRABAJO INFANTIL

El trabajo infantil es tanto un resultado como una causa de la pobreza, ya que trabajar reduce el tiempo que los niños pasan en la escuela y afecta su acumulación de capital humano. A nivel nacional, el 44% de los niños y el 17% de las niñas trabajan (excluyendo el trabajo en el hogar) y esa es la mayor causa de que no se enrolen en la escuela, de acuerdo con los datos LSMS 95 (31). Asimismo-

mo, un 22% adicional de las niñas mencionaron la necesidad de trabajar en la casa, también de acuerdo a LSMS 95. Basados en los datos recolectados en Cisne Dos en Guayaquil, Moser (1997) encontró que los hogares pobres usan el trabajo infantil para reducir la vulnerabilidad en los períodos de crisis económica. Los niños ganan mas fácilmente ingresos directos mientras que las niñas tienden a asistir indirectamente, tomando las responsabilidades del cuidado de los niños para liberar a las mujeres para trabajar (Moser 1997).

Aunque el trabajo no conlleva directamente a dejar los estudios, tiene un obvio efecto sobre el rendimiento educativo.

PRODUCCIÓN DEL HOGAR

El trabajo del hogar y el cuidado de los niños que son mayoritariamente responsabilidades de la mujer en Ecuador- son limitaciones claves para su participación en la fuerza de trabajo y la generación de ingresos. Solo el 0.5% de los hombres declara que su mayor ocupación es el trabajo del hogar en comparación con el 48% de las mujeres, de acuerdo a los datos del INEC de 1998 (Banco Mundial 2000a). Si bien esto no nos dice nada sobre quien cuida del hogar, fuentes en el Ecuador indican que el trabajo doméstico y el cuidado de los niños continúan siendo principalmente roles femeninos, aunque algunas regiones del país tienden a ser más equitativas como la Sierra. Las instalaciones para el cuidado infantil y la educación temprana de la niñez permiten a las madres e hijas, que tradicionalmente han sido las proveedoras primarias de cuidados a la familia, participar en actividades que generan ingresos o a ir a la escuela. Las instalaciones para el cuidado infantil son especialmente importantes para las madres solteras que son pobres.

De manera complementaria, el mercado de cuidados infantiles crea oportunidades de empleo adicionales, principalmente para las mujeres. El cuidado infantil es particularmente importante durante períodos de crisis e incertidumbre, ya que la entrada de la mujer a la fuerza laboral se da como una estrategia para hacer frente a la manutención del hogar. En dos estudios llevados a cabo en barrios de bajos ingresos en Guayaquil, Moser (1997) encontró que las mujeres enfrentan presiones crecientes para ganar dinero. lo que a su vez resulta en un menor tiempo para dedicarse al cuidado infantil y a las responsabilidades domésticas. Ella también encontró que cuando las mujeres con hijos pequeños iban a trabajar, frecuentemente terminaban encerrando a sus hijos en la casa mientras estaban fuera, o hacían que las hijas mayores faltan a la escuela para cuidar a los más pequeños. Estos datos sugieren que las externalidades positivas de los programas de cuidado infantil justificaban sus costos relativos.

El Ecuador cuenta con tres principales programas públicos de cuidado infantil, que son operados por el Ministerio de Bienestar Social y el INNFA. Las Municipalidades, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado también proveen cuidado infantil. Los programas públicos incluyen: (a) el PDI, que está dirigido por el INNFA y provee servicios en barrios urbanos y marginales; (b) el ORI, que es llevado a cabo por el Ministerio de Bienestar Social; y (c) el Programa de Educación Preescolar Alternativo (PRONEPE), que comprende dos esquemas de base urbana (casas comunitarias y centros comunitarios para niños) y un esquema promotor de comunidad de base urbana (32). De acuerdo a una revisión del Banco Mundial de estos programas sociales, los tres tienen la ventaja de facilitar la participación femenina en la fuerza laboral; el ORI y el PDI también tienen la ventaja de proveer nutrición infantil y este último provee educación preescolar (Banco Mundial 2000b).

Los tres programas están continuamente amenazados por recortes presupuestarios; y en el caso de PRONEPE, la eliminación (Banco Mundial 2000b). Un nuevo programa llamado Nuestros Niños ofrece el potencial para incrementar la cobertura y promueve la coordinación y el manejo de los servicios DTN(33).

SEGURIDAD SOCIAL

La cobertura de la seguridad social es extremadamente limitada para la población como un todo, pero es más limitada para las mujeres aumentando así su vulnerabilidad. En 1998, la seguridad social cubría solo al 18% de población ecuatoriana, 56% de la cual eran hombres y 44% mujeres (Fundación Mujer y Sociedad 1999, citado en CONAMU / INEC 1999)(34). La brecha de género en la cobertura se debe probablemente a que la mujer está sobre representada en el sector informal o en trabajos de medio tiempo, mientras que el hombre está más fácilmente en el sector formal. En términos de diferencias urbano rurales, la existencia de seguro para los agricultores (Seguro Campesino) permite a las familias rurales de la Costa y la Sierra recurrir a un mínimo de servicios sociales, en contraste con las familias en las áreas urbanas y de la Amazonía que no tienen acceso a este u otro tipo de seguridad social.

En suma, las mujeres y particularmente aquellas de escasos recursos se encuentran en una posición más vulnerable por su baja participación en el sector laboral. La gran proporción de mujeres que trabajan en el sector informal, sus bajos salarios y beneficios sociales y la carga de sus hogares también contribuyen a su alta vulnerabilidad. Paralelamente, la movilización del trabajo femenino ha probado ser un mecanismo eficiente para hacer frente a las crisis. Finalmente, la

mujer ha experimentado mayores niveles de desempleo durante la crisis, que se da probablemente por el aumento del número de mujeres esposas en busca de trabajo.

3.5 TIERRA

La tierra puede ser un insumo crítico de la producción, puede servir de garantía preñar para préstamos o puede ser vendido como un activo. De este modo, con el resto de variables *ceteris paribus*, mientras más tierra se tenga, menos vulnerable será el individuo o familia. Adicionalmente, en términos de género, el acceso a la tierra y la propiedad determina la habilidad individual de negociar sobre la distribución del trabajo, el ingreso y otros insumos dentro del bienestar del hogar (Doss 1996). Es decir, la tierra está relacionada con el capital familiar. Finalmente, para los hombres y mujeres de la tercera edad, la tierra es una importante fuente de ingreso seguro durante esta etapa, tanto directa (por producción agrícola y/o renta) como indirectamente (en cuanto a que los hijos adultos asistirán a sus padres de la tercera edad más probablemente si pueden esperar una herencia).

Los patrones de género de la propiedad de la tierra en el Ecuador varían por región, siendo más equitativa en la Sierra que en la Costa (vea tabla 5.6). En el primer caso, a pesar de un sesgo en la distribución de la tierra, la evidencia sugiere que existen formas tradicionales equitativas de herencia para hombres y mujeres especialmente entre la población de indígenas que hablan quechua y esto ha empezado a equiparar la propiedad de las tierras obtenidas con reforma agraria, que ahora están siendo traspasadas a la segunda generación (Doss 1996)(34). Un estudio detallado del Cantón Salcedo en la Sierra Norte encontró que las mujeres poseían tanta tierra como los hombres, bien sea por herencia o por compra.

Además, las parcelas de hombres y mujeres fueron aproximadamente del mismo tamaño (en promedio dos hectáreas) y las escrituras de compra estaban generalmente inscritas conjuntamente entre el esposo y la esposa (Doss 1996). Un estudio más amplio realizado en 32 comunidades rurales de la Sierra confirma la forma de herencia igualitaria entre todos los hijos, sin importar la edad o el sexo: 90% de los dueños de propiedades aseveran que ellos intentan dejar su tierra en forma igualitaria a sus hijos e hijas. Sin embargo, datos del mismo conjunto de hogares indican que las prácticas de herencia pueden tender a favor de los herederos varones: de las 158 parcelas adquiridas por herencia, dos tercios provinieron de las familias de los varones y solo un tercio provino de las mujeres (Katz 1999).

Tabla 5.6: Indicadores de Tenencia de la Tierra en el Ecuador

Año	Muestra	Mujeres	Hombres	Parejas/Uniones	Total
1992-96	Títulos emitidos por PRONADER	1.596 (13%)	2.135 (17%)	8.685 (70%)	12.416 (100%)
1996	Tamaño promedio (ha)	1.19	0.81	1.21	1.15
	Sierra (n=75)	23%	50%	57%	100%
	Costa (n=75)	6%	66%	28%	100%

Fuente: Elaborado por Deere y León (2000)

Alguna evidencia de la Sierra sugiere que la propiedad femenina de la tierra en conjunto o independientemente influye positivamente en la participación de la mujer en la toma de decisiones del hogar, reduciendo de esta manera su vulnerabilidad. Utilizando una pequeña muestra de la zona rural de Salcedo, un innovativo análisis multivariable de los determinantes del control de la mujer sobre los recursos económicos (uso de la tierra, manejo financiero del hogar, selección de los insumos para la agricultura y disposición de los productos agrícolas para la venta y el consumo) sugiere que este control se incrementa significativamente cuando la tierra pertenece a la mujer (Hamilton 1998).

No obstante, los patrones de posesión de tierra por género en la Costa son sustancialmente menos equitativos que en la Sierra. Históricamente, la agricultura costeña fue dominada por el cacao hasta los años veinte y después el arroz, azúcar y banano se convirtieron en las cosechas importantes. El precarismo y la movilización relativa, la fuerza de trabajo agrícola temporal, con una participación directa pequeña de la mujer en la siembra, caracterizaron a la región antes de la reforma agraria. La legislación de la reforma agraria que afectó a la Costa no fue establecida sino hasta 1973 y tomó una forma diferente que en la Sierra (Phillips 1987).

Las propiedades más grandes (hasta 2.500 hectáreas más 1.000 hectáreas de pastizales) permanecieron intactas y el énfasis se dio en la formación de cooperativas en oposición a la parcelación individual. Como la reforma fue dirigida a precaristas y prohibió que los dos esposos sean miembros de la misma cooperativa (y requería la autorización del marido para que la esposa pudiera ser miembro), más del 90% de los beneficiarios de la reforma agraria costeña fueron hombres (Phillips 1987). La evidencia sugiere que hasta las mujeres socias raramente trabajan en tierras de la cooperativa y que existe una preferencia por el trabajo bajo contrato masculino sobre el trabajo familiar femenino durante las estaciones pico. Además, al contrario de la Sierra, no parece que la costumbre de he-

redar igualitariamente haya cambiado el sesgo de la distribución de la tierra que favorecía a los hombres en los años setenta. Un examen de la pobreza registrada en el Cantón Vinces en la Provincia de los Ríos, mostró que solo el 26% de todas las unidades de producción agrícola eran propiedades de mujeres y en la mayoría de los casos los hermanos o los esposos manejaban la tierra (Phillips 1989).

De este modo, la vulnerabilidad por género basada en el acceso a la tierra no es consistente entre los grupos. La evidencia indica que la mujer en la Sierra es menos vulnerable que la mujer en la Costa. También parece que el gobierno ha estado dando importantes pasos para equilibrar la tenencia de la tierra. La mayoría de los títulos otorgados por el Programa de Desarrollo Rural del Gobierno (PRONADER) 70% ha sido entregada a poseedores conjuntos de los títulos, en comparación con el 17% que fue entregado a hombres y el 13% a mujeres (Deere y León 2000).

4. CONTEXTO INSTITUCIONAL

Los programas sociales establecidos por el gobierno, que apuntan a asistir a los pobres y a los vulnerables (ver capítulo 4), han tenido importantes dimensiones de género, siendo las mujeres (y niños) el objetivo en muchos de esos programas. De todos los programas sociales financiados por el gobierno, el más importante es el Bono Solidario que provee transferencias directas de dinero a las mujeres pobres y a la tercera edad (35). El gobierno introdujo el Bono Solidario en septiembre de 1998, en parte para compensar la eliminación de varios subsidios de precios que estuvieron vigentes por un largo período (incluyendo el gas doméstico y la electricidad)(36). El Bono Solidario ha suministrado un subsidio directo en dinero de 15 dólares mensuales por mujer y de 7,50 dólares por anciano (ha variado dependiendo el tipo de cambio y los ajustes)(37).

Otros programas sociales establecidos por el gobierno pueden ser categorizados dentro de los siguientes grupos: aquellos que están dirigidos a la mujer y el niño menor de dos años, aquellos dirigidos a los niños menores de seis años, aquellos dirigidos a niños de edad escolar, y los dirigidos para la tercera edad. Los programas de infraestructura social proveen temporalmente trabajo y generan beneficios sociales para los pobres. El Bono Solidario es el programa más grande y llega a cerca de 650.000 beneficiarios. Los cuatro programas más importantes de DTN benefician a cerca de 120.000 niños y entre ellos ORI es el mayor (38). En marzo de 1999, el gobierno anunció el Plan de Integración Social, que identificó como su objetivo principal a los niños de la calle, los niños trabajadores, adolescentes, mujeres embarazadas y en período de lactancia, personas con discapacidades, y víctimas de violencia doméstica.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Aunque los ecuatorianos han experimentado recesión y deterioro económico por casi dos décadas, la agudización de la recesión en 1998 ha llevado a niveles más profundos de crisis económica y social y ha empeorado las disparidades del ingreso en un país que ya tenía uno de los más altos niveles de inequidad en América Latina. En términos de vulnerabilidad frente a los acontecimientos negativos de la crisis así como a sus efectos reales, la información aquí presentada sugiere algunas diferencias importantes de género.

Primero, en términos de capital humano, el deterioro del sistema educativo implica que el capital humano de los niños y las niñas está comprometido, lo cual incrementa su vulnerabilidad en el futuro. Pero la actual crisis ha puesto a los niños en un riesgo particular por la necesidad de que trabajen y contribuyan al ingreso familiar. La relación entre educación de los niños y vulnerabilidad es notable. Por otro lado, la deserción escolar provocada por su ingreso al mercado laboral les vuelve más vulnerables a futuros choques (reduciendo su capital humano). Pero enviar a los hijos al trabajo constituye una estrategia clave para que las familias puedan hacer frente a los choques negativos que deterioran su bienestar.

En cuanto a las consecuencias de las crisis en temas de salud, la incidencia del embarazo en adolescentes, el corto tiempo entre embarazos y la alta fertilidad que están relacionados con servicios de salud inadecuados elevan el riesgo de mortalidad de la mujer. Para el hombre, el comportamiento riesgoso, los accidentes, la violencia, el abuso de sustancias y la depresión que se relaciona con los roles de género, desempleo masculino y la incapacidad para cumplir con las expectativas sociales de ser el proveedor económico incrementa la morbilidad masculina y la mortalidad. Los homicidios son en la actualidad la segunda causa de muerte entre los hombres en el Ecuador y el alcoholismo y el abuso de sustancias, que son problemas importantes para la salud, están relacionados a baja productividad, violencia y homicidios, inestabilidad y desintegración familiar y accidentes de tránsito.

Segundo, con respecto al capital familiar, la estructura y relaciones del hogar son resultado de la prolongada crisis económica y al mismo tiempo son determinantes de su vulnerabilidad. Los hogares dirigidos por la mujer por ejemplo —que se han incrementado en número como resultado de la crisis y de otros factores— tienden a ser más vulnerables ya que solo cuentan con un adulto que gana dinero y se ocupa del cuidado del hogar. Hogares con más miembros pueden representar una amenaza distinta a su seguridad financiera si es que estos miembros no contribuyen al ingreso de la familia. Para la mujer, un mayor número de hi-

jos dependientes significa menores oportunidades de participar en actividades económicas para generar ingresos, lo cual afecta su poder de negociación dentro del hogar. Para el hombre quien es considerado el mayor sustentador del hogar más personas dependientes significa una mayor presión para obtener mayores niveles de ingreso, lo que a su vez puede llevar a comportamientos precarios si es que el hombre es incapaz de cumplir con esta función. Finalmente, la violencia familiar que desgasta el capital familiar, disminuye la productividad, contribuye a problemas de salud, crea perjuicios psicológicos e inestabilidad familiar y puede llevar a la desintegración familiar es mayor entre los menos educados y ha estado relacionado con el desempleo y la inestabilidad económica.

Tercero, en términos de trabajo y vulnerabilidad, la participación de la mujer en la fuerza laboral se ha incrementado dramáticamente en el tiempo, aumentando así su independencia económica y reduciendo su vulnerabilidad. Sin embargo, vis-a-vis el hombre, la mujer tiene mayor presencia entre los que realizan trabajos no remunerados dentro del hogar, los trabajadores informales, los desempleados y los subempleados; y en promedio recibe salarios menores que los hombres. Al igual que en otros países, la especialización de la mujer en trabajos dentro del hogar y la naturaleza temporal de su trabajo fuera del hogar han contribuido a estas diferencias. En particular durante una crisis, los hogares responden a los choques negativos en el ingreso y al desempleo masculino con el trabajo de la mujer. Para el hombre, el desempleo y el subempleo durante los períodos de crisis pueden llevar a comportamientos destructivos y depresión.

Cuarto, la vulnerabilidad de género originada en el acceso a la tierra varía entre grupos y regiones. Los estudios sugieren, por ejemplo, que el acceso a la tierra es más equitativo en la Sierra que en la Costa y, de esta manera, la mujer en la Costa es más vulnerable. Pero en general, la evidencia apunta a avances importantes en la equidad de género en los programas de manejo de tierras en el Ecuador. Finalmente, las mujeres han experimentado un incremento de su capital político como evidencian las nuevas reformas institucionales y legales para la mujer, una mayor representación política femenina, organizaciones civiles femeninas más fuertes y una mejorada perspectiva de género en las políticas y servicios gubernamentales de este modo disminuyendo su vulnerabilidad como grupo.

La información aquí presentada indica también que las instituciones incluyendo programas gubernamentales, el sistema político, sistemas regulatorios y legales y sistemas y valores sociales importan en términos de vulnerabilidades de género, resultados y bienestar. Los ejemplos incluyen al Bono Solidario del gobierno, que provee dinero a las mujeres, el componente de manejo de la tierra del Proyecto de Desarrollo Rural del gobierno, que favorece a los poseedores de títulos en común, y programas implementados por el gobierno para el cuidado in-

fantil que facilitan la entrada de la mujer al mercado laboral y disminuyen su vulnerabilidad y la de los niños.

RECOMENDACIONES

En el largo plazo, las políticas y programas de género deben centrarse en cambiar el modelo actual de los roles y relaciones de género, que limita las oportunidades tanto de hombres como de mujeres, resulta en considerables asimetrías entre los sexos y lleva a un desarrollo que no es el óptimo en los campos económico y social, e incrementa la vulnerabilidad del hombre y de la mujer aunque de distintas maneras. Los cambios en los roles de género se logran de mejor manera a través de los procesos de socialización que tienen lugar en las esferas públicas y privadas; entre otras, el sistema educacional, los medios de comunicación, la familia y agrupaciones sociales. En el corto plazo, mientras la crisis continúa, las intervenciones se deben enfocar a lo siguiente:

CONSTRUIR ESPACIOS PARA EL HOGAR Y LA FAMILIA.

Los hogares actúan como importantes mecanismos y redes de seguridad durante los períodos de crisis. De este modo, las intervenciones deben estar dirigidas a fortalecer la unidad familiar y al mismo tiempo luchar contra los roles y las relaciones negativas de género dentro la familia, que llevan a grandes asimetrías, violencia, una distribución ineficiente de los recursos y a la inestabilidad familiar. Un posible modelo son los Centros Familiares que se han establecido en las comunidades latinas pobres en los Estados Unidos y se dirigen a padres, madres, niños y niñas adolescentes para que puedan lidiar con problemas como la responsabilidad paterna, el alcoholismo masculino, las oportunidades y habilidades económicas de la mujer, el embarazo de adolescentes y la violencia de las pandillas y el abuso de drogas entre los jóvenes. Estos centros han jugado un papel importante para los hombres, de manera particular ampliando su rol de padres.

DIRECCIONAR LAS NECESIDADES DEL MERCADO LABORAL A LOS MIEMBROS DEL HOGAR. Las intervenciones de corto plazo deben tomar en cuenta que las esposas usarán su trabajo, cuando sea posible, como un seguro cuando el riesgo de un choque negativo aumenta, tal como sucede durante las depresiones macroeconómicas, o en respuesta a caídas en el ingreso del hogar. De este modo, en el corto plazo, las esposas necesitan programas de seguridad para desempleados, apoyo en consecución de empleo y oportunidades de corto plazo para generar ingresos. Por otro lado, como sucede con los esposos, el ingreso a la fuerza laboral de la mujer soltera no está sujeta a fluctuaciones económicas. Así, los programas que ayudan a los dirigentes del hogar, sean mujer u hombre, deben

estar dirigidos a empleos que duren más allá del choque económico, por ejemplo asistencia técnica para pequeñas empresas y programas de crédito. Tanto para el hombre como para la mujer, pero particularmente para la mujer, mejorar la cobertura y la calidad de los programas de cuidado infantil es una prioridad. Las posibilidades incluyen el reestablecimiento del modelo de hogares comunitarios o la implementación de clubes de tareas escolares después de clases, donde los niños puedan estar cuidados durante el día (Moser 1997).

FORTALECER EL CAPITAL SOCIAL. La falta de información ha hecho imposible llevar a cabo en este capítulo un análisis a profundidad de las relaciones entre diferencias de género, el capital social y la vulnerabilidad. Sin embargo, sobre la base de los resultados de otras experiencias en la región dirigidas a reducir la vulnerabilidad, nuestra recomendación es que en el corto y largo plazos las intervenciones deben centrarse en fortalecer el capital social a nivel comunitario. Experiencias en toda la región indican que el capital social sirve para hacer frente a los períodos de crisis. Un estudio de cuatro comunidades en el Ecuador demuestra claramente que, manteniendo los demás factores iguales, aquellas que tienen sistemas informales más fortalecidos de solidaridad e intercambio también tienen un mayor bienestar y menos males sociales (como la desnutrición y falta de cuidados infantiles, el embarazo en la adolescencia, la delincuencia juvenil y el uso de drogas)(Arboleda 1998). El capital social es un elemento clave para el desarrollo sostenible en ausencia de un Estado eficiente y competente, capaz de proveer servicios al público.

Un estudio llevado a cabo recientemente en Panamá, que compara comunidades rurales con y sin capital social, demostró que las primeras tenían sistemas de agua mejor mantenidos, colegios e infraestructura, una vida de comunidad más integrada; y niños más estables y con mejores bases. Específicamente, las intervenciones de capital social deben tratar de romper la cultura de la dependencia, fortalecer las redes comunitarias para hombres y mujeres y trabajar en construir confianza en las instituciones públicas y el gobierno. El programa descentralizado de salud que opera actualmente en Cuenca y en otras municipalidades provee un modelo que puede ser aplicado por otras instituciones gubernamentales como el Ministerio de Educación, para construir capital social a nivel local.

Notas

1. Proyección para el primer trimestre del 2000.
2. Banco Mundial, 2000 a.
3. El riesgo, al exposición y la capacidad de respuesta pueden variar por género. Por ejemplo, el riesgo de desempleo varía entre hombres y mujeres ya que ellos se encuentran en diferentes sectores de la fuerza laboral. Dependiendo de cuan fuertemente haya sido golpeado el sector por un choque exógeno, el grupo de mujeres u hombres sufrirá mayores o menores consecuencias. La probabilidad de tener seguros que es un medio de minimizar los efectos negativos de un evento riesgoso puede diferir por género, con los hombres tendiendo a concentrarse en el mercado laboral formal y de este modo teniendo un mayor acceso a los seguros; y la tenencia de la tierra sesgada a favor de los hombres. Ejemplos de diferencias de género en la vulnerabilidad incluyen los riesgos de la salud a los que las mujeres están expuestas por sus roles de maternidad y violencia hombre a hombre a la que los varones están expuestos. Finalmente la capacidad de respuesta a las crisis varía entre hombres y mujeres por los roles de género. Por ejemplo, las mujeres que se especializan en el trabajo del hogar y el cuidado de los niños tienen menos acceso al mercado laboral formal porque tienen menos experiencia de trabajo y habilidades y por lo tanto una menor capacidad para reaccionar a pérdidas de ingresos.
4. Cerca del 70% de la población ha completado la educación primaria y cerca del 25% la educación secundaria.
5. Aunque existe una brecha, el género parece ser un determinante del nivel educativo menos importante que la residencia urbana o rural, con tasas de deserción significativamente más altas en zonas rurales que en las urbanas. Más del 70% de las niñas abandonan la escuela en sexto grado en la Sierra y el Oriente. Para los niños se registran tasas de 64 y 62% en el Oriente y la Sierra respectivamente. En la Costa la tasa de deserción de los niños (70%) excede a la de las niñas (64%).
6. Las tasas probablemente decrecerán ya que las generaciones jóvenes tienen menores tasas de analfabetismo que sus contrapartes mayores. Por ejemplo, la tasa de analfabetismo para personas entre 15 y 24 años es 3,2% en comparación con 17,2% para los mayores de 40 años.
7. Cifras comparativas en la región para el mismo período fueron de 390 para Bolivia, 265 para Perú, 56 para Venezuela, 87 para Colombia y 114 para Brasil (OPS 1998 a).
8. Consejo de la Salud de Cuenca (comunicación personal).
9. Datos para 1994 de acuerdo con ENDEMAIN (Estudio Demográfico sobre la Salud Maternal y del Niño); datos para 1999 no estaban disponibles.
10. Estadísticas de la OPS, citadas en CONAMU/INEC 1999.
11. El aborto espontáneo representa el 85% de los casos y el inducido el 15%, de acuerdo a ENDEMAIN 94.

12. Las mujeres que viven en las áreas urbanas y en la Costa, que están en sus últimos años reproductivos, así como las más educadas, tienen los niveles más altos de abortos inducidos (ENDEMAIN 94). Existe una pequeña diferencia entre las tasas de aborto entre las adolescentes y la población en general.

13. Incluye los métodos modernos y naturales. Los más comunes son la esterilización femenina (23%), píldoras anticonceptivas (11%), IUDs (10%), el método del ritmo (8%), abstinencia (7%) y uso de condones (3%) de acuerdo con ENDEMAIN 99.

14. Definidas como mujeres que no reportan problemas de infertilidad, no están embarazadas, no desean estar embarazadas, están sexualmente activas y no están usando ninguna forma de anticoncepción.

15. Las tasas de homicidio son más bajas en el Ecuador que en sus vecinos Venezuela y Colombia, y son casi las mismas que en Perú (las tasas en esos países, fueron 15,2, 89,5 y 11,5 a finales de los años ochenta.) (Madrigal y Shiffer, 1992, citado en Pyne 2000).

16. De acuerdo con el estudio, 7,04% de morbilidad entre los hombres es un resultado del alcoholismo en comparación con el 0,64% para las mujeres. De este modo, al momento del estudio, 1 de cada 13 ecuatorianos era alcohólico.

17. De acuerdo con Rosenhouse (1989), existen problemas con el concepto de cabeza de familia ya que se asume una relación jerárquica entre los miembros del hogar. Eso también implica que el dirigente es el miembro más importante de la familia, está presente en el hogar, ha llevado la autoridad en las decisiones importantes de la familia y provee soporte económico central y consistente. Estas suposiciones comúnmente hechas entre el dirigente y la familia pueden resultar en una representación sesgada de las dinámicas internas del hogar.

18. El nivel de dependencia está definida como el número de dependientes dividido para el número de trabajadores.

19. Por ejemplo, resultados de un estudio en las zonas rurales de seis países de la región (Chile, El Salvador, Colombia, Honduras, Paraguay y Perú) presentan una relación inversa entre el ingreso y el tamaño de la familia y nivel de dependencia (López y Valdéz 2000). EL nivel de dependencia para el menor quintil de ingreso era un tercio mayor que para el total de la muestra en cada país (López y Valdéz 2000).

20. Esto se compara con 3 para Perú, 4.3 para Bolivia, 3 para Venezuela y 2.7 para Colombia.

21. Las tasas de fertilidad se redujeron desde 1994 para ambos grupos y son 2.1 para mujeres con mayores niveles de educación y 6.2 para mujeres sin ningún tipo de educación (ENDAMAIN 94).

22. El tamaño de las muestras fue de 1.000 mujeres (Chile), 5.390 mujeres (Colombia), 1.312 (Costa Rica) y una muestra representativa a nivel nacional (Paraguay).

23. El Ecuador fue el primer país Latinoamericano en otorgar a las mujeres el derecho al voto, a través de la Constitución de 1929. No obstante, las mujeres han tenido una menor determinación en ejercer su derecho. A pesar de que el voto se hizo obligatorio en 1967, menos de la mitad de los votantes fueron mujeres en las recientes elecciones, a pesar de que hay más mujeres que hombres facultados para votar.

24. A nivel nacional, se han establecido hasta la fecha 19 comisarías de la mujer.

25. Para la base de datos de SIMUJER (Situación de la Mujer en Indicadores de desigualdad de Género) recopilada por el CONAMU.

26. Este patrón sugiere que las personas entran al mercado laboral si el beneficio marginal es mayor al costo marginal. Una mujer con estudios tiene la capacidad de generar altos ingresos en el mercado de trabajo y de contratar un empleado doméstico de menor costo. Así, su "costo" de trabajar es bajo mientras que su beneficio es muy alto. Por otro lado, una mujer sin estudios tiene una baja capacidad de generar ingresos pero sus requerimientos económicos son muy altos (esto es, el "beneficio" de generar un ingreso es muy alto) al punto que hasta los beneficios de generar un bajo ingreso son superiores al valor de su tiempo libre y de algunas labores domésticas (costo).

27. Ver también Banco Mundial 2001.

28. De acuerdo a estimaciones de otros países, el Ecuador presenta una brecha salarial moderada. De esta manera, en 1994 el salario promedio de la mujer era el 75 % del hombre; en Brasil el salario de la mujer era el 60 % del hombre (FLACSO 1995).

29. Este sería el resultado de factores de productividad que no pueden ser medidos (por ejemplo, un tratamiento diferencial en la escolaridad, expectativas familiares, "red antigua de niños", entre otros) y que por lo tanto no pueden ser corregidos en las estadísticas o de las diferencias "inducidas por el mercado", esto es, discriminación. Cuando se analizan las industrias con mano de obra típicamente femenina (producción de alimentos, textiles, ropa, pequeños comercios, restaurantes, sector público, profesores, doctoras y trabajos domésticos), las mujeres en realidad ganaron más que los hombres, con características similares en las industrias de comida, textiles, enseñanza y servicios. No obstante, esta tendencia se revirtió y para 1997 los ingresos de las mujeres eran menores que los de los hombres en todas las industrias "femeninas". La disparidad creciente era más severa en industrias de alimentos, textiles, producción de ropa, medicina y servicios domésticos, mientras que las disparidades, aunque aún a favor del hombre, eran menores en el comercio pequeño y en restaurantes.

30. De la base de datos de SIMUJER compilada en el Consejo Nacional de la Mujer.

31. Los dos modelos urbanos tienen elementos en común importantes: el interés por incorporar familias y la comunidad, y el fortalecimiento de la salud, nutrición y desarrollo psicológico para los niños. Uno de los modelos provee cui-

dados para los niños de madres trabajadoras dentro de la comunidad, en la casa de una vecina. Los niños se quedan en estos centros de cuidado entre 8 y 9 horas al día, 5 días a la semana. Quien provee los cuidados es una persona seleccionada por la comunidad. Ella y un asistente son entrenados especialmente para este programa. Los niños generalmente 15 por casa tienen edades comprendidas entre tres meses y seis años. El segundo modelo ofrece cuidados para un máximo de 100 niños. La comunidad provee un centro de reuniones, una iglesia o un club deportivo como infraestructura del programa. Los niños de tres a seis años de edad asisten a estos centros 5 días a la semana, de tres a cuatro horas por día durante la mañana o la tarde. Los niños son cuidados por gente joven elegida por la comunidad y entrenada por el programa.

32. El programa financiará mejoras y la expansión de programas públicos, privados y de ONGs, con criterio competitivo. Esto busca mejorar los servicios existentes de cuidado infantil para 2.000 centros, aumentar el número de niños matriculados a 250.000 y mejorar la participación comunitaria así como la administración de instituciones sectoriales. El programa incluye el entrenamiento de 8.000 madres para el cuidado de los niños (madres cuidadoras) y ofrece cuidado integral para los niños matriculados. Por ejemplo, provee cuidados nutricionales y médicos para niños, lleva a cabo programas educacionales a nivel familiar y da atenciones especiales a los niños que sufren de violencia.

33. Basado en el IESS, información actuarial de la Dirección Matemática.

34. La estructura agrícola del Ecuador fue alterada considerablemente por las reformas agrarias de los años sesenta y setenta, con implicaciones importantes para los derechos de propiedad específicos de género y la producción agrícola. En el caso de la Sierra, previo a la promulgación de la ley de reforma agraria de 1964, las relaciones laborales y de tierra estaban dominadas por el sistema de huasipungo, dentro del cual latifundios privados retenían a mano de obra para cultivos de cereales y cría de ganado dentro de una estructura de baja tecnología. Bajo la ley de 1964, los huasipungueros que habían ocupado la misma parcela de terreno por al menos 10 años, pasaban a ser dueños de la misma y las haciendas de más de 800 hectáreas (más 1000 mil hectáreas de pastizales) eran expropiadas. La tierra era adjudicada solamente al dirigente de la familia y a pesar de que no existe información de género sobre los beneficiarios de la reforma agraria, queda claro que la basta mayoría de los que recibieron la tierra tanto individual (parcela) como colectivamente (comuna / cooperativa) fueron hombres.

35. A pesar de no haber sido diseñado para este propósito, el Bono Solidario se convirtió en la columna vertebral del programa de protección social. Este es el único programa que está todavía disponible para un gran grupo de pobres, pero los problemas de focalización y el bajo nivel de beneficios limitan su impacto global sobre la pobreza (Banco Mundial 2001).

36. Luego de la validación de este reporte en julio de 1999, los costosos y regresivos subsidios a los precios de la electricidad y gas doméstico resurgieron.

37. El Bono Solidario representa cerca de la mitad del monto requerido para cubrir las necesidades calóricas de una persona al mes (Banco Mundial 2000b). El programa representa cerca de 8% del gasto primario del gobierno central y cerca del 1.3% del PIB del Ecuador. (Banco Mundial 2000b)

38. Otros programas incluyen al PRONEPE, el Programa de Alimentación Escolar y el PACMI.

Bibliografía

La palabra procesado se refiere a trabajos reproducidos informalmente que pueden no estar disponibles en librerías.

Aguilar, Enrique. 1986. "Alcoholismo en el Ecuador." Boleín Epidemiológico (Edición Especial), Sección Nacional de Control y Vigilancia Epidemiológico, Ministerio de Salud Pública, Buenos Aires.

Alwang, Jeffrey y Paul B. Siegel. 2000. Towards Operational Definitions and Measures of Vulnerability: A Review of the Literature from Different Disciplines. Borrador.

Arboleda, María. 1998. "Estudio sobre la provisión de servicios básicos del PDM-PFM y su impacto en la vida de las mujeres en cuatro municipios." Manuscrito sin publicar. Quito: Sociedad Alemana de Cooperación Técnica. GTZ.

Barker, Gary. 1998. "Boys in the Hood, Boys in the Barrio: Exploratory Research on Masculinity, Fatherhood and Attitudes Toward Women Among Low Income Young Men in Chicago, USA and Rio de Janeiro, Brazil." Documento preparado para el Seminario sobre hombres, formación familiar y reproducción del IUSSP/CENEP, 13-15 de mayo, 1998, Buenos Aires, Argentina.

Benería, Lourdes. 1992. "Accounting for Women's Work: The Progress of Two Decades." *Desarrollo Mundial* 20(11):1547-60.

. 1996. "The Legacy of Structural Adjustment in Latin America." En L. Benería y M.J. Dudley, eds., *Economic Restructuring in the Americas*, pp. 3-30. Universidad de Cornell, Programa de Estudios de América Latina.

Buvinic, Mayra, Andrew Morrison y Michael Shifter. 1999. "Violence in the Americas: A Framework for the Action." En A. Morrison y M.L. Biehl, eds., *Too Close to Home: Domestic Violence in the Americas*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Camacho Z. Gloria, 1996, *Mujeres Fragmentadas, Identidad y Violencia de Género*. Quito: CEPLAES.

CEPAR (Centro de Estudios de Población y Desarrollo Social). 2000. *Encuesta Demográfica y de Salud Materna e Infantil. ENDEMAIN-99 (Informe Preliminar)*. Quito: CEPAR.

CEPLAES / EB-PRODEC. 1999. *Impactos de la Crisis en Ecuador. Seis Estudios de Caso*. Manuscrito sin publicar. Quito: CEPLAES.

CONAMU / INEC (Consejo Nacional de la Mujer / Instituto Nacional de Estadística y Censo). 1999. *Mujeres y Hombres del Ecuador en Cifras*. Quito: CONAMU/INEC.

Coraggio, José Luis, Carlos Larrea y Janette Sánchez. 2000. "Estrategias para una Política de Empleo para el Ecuador, con Énfasis en la Pequeña y Micro Empresa." Manuscrito sin publicar. Quito.

Correia, Maria. 2001. *Gender and Hurricane Mitch*. Borrador. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Cunningham, Wendy. 2001. "Breadwinner Versus Caregiver: Labor Force Participation and Sectorial Choice Over the Mexican Business Cycle." En E. Katz y M. Correia, eds., *The Economics of Gender in Mexico: Work, Family, State and Market*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Deere, Carmen Diana y Magdalena León. 2000. "Gender, Property and Empowerment: Land, State and Market in Latin America." Manuscrito sin publicar.

Doss, Cheryl. 1996. *Women's Bargaining Power in Household Economic Decisions: Evidence from Ghana*. Documento de personal p96-11, Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Minnesota.

Elson, Diane. 1992. "Gender Awareness in Modeling Structural Adjustment." *Desarrollo Mundial* 23(11):1851-67.

FLACSO. 1992. *Mujeres Latinoamericanas en Cifras: Ecuador. Santiago, Chile, FLACSO*.

FLACSO. 1995. *Latin America Women Compared Figures*. Santiago, Chile: FLACSO.

- Geldstein, Rosa. 1997. *Mujeres Jefas de Hogar: Familia, Pobreza y Género*. UNICEF Argentina, Buenos Aires, Argentina.
- Gill, Indermit y Carola Pessino. 1998. "Estimating the Benefits of Labor Reforms: Determinants of Labor Demand in Argentina." En Indermit Gill y Carola Pessino, eds., *Stabilization, Fiscal Adjustment and Beyond: Quantifying Labor Policy Challenges in Argentina, Brazil, and Chile*. Manuscript.
- Glewwe, Paul y Gillette Hall. 1998. "Are Some Groups More Vulnerable to Macroeconomic Shocks Than Others? Hypothesis Tests Based on Panel Data from Peru." *Journal of Development Economics* 56:181-206.
- Hamilton, Sarah. 1998. *The Two-Headed Household: Gender and Rural Development in the Ecuadorean Andes*. Pittsburgh: Prensa de la Universidad de Pittsburgh.
- IECAIM. (Instituto Ecuatoriano de Investigaciones y Capacitación de la Mujer). 1991. *La Situación de la Mujer Empleada bajo Régimen de Dependencia*. Quito: Nueva Editorial.
- Katz, Elizabeth G. 1999. *Individual, Household and Community-Level Determinants of Migration in Ecuador: Are there Gender Differences*. Manuscrito sin publicar. Nueva York: Barnard College, Departamento de Economía.
- Lanjouw, Peter. 1998. *Ecuador's Rural Nonfarm Sector as a Route Out of Poverty*. Documento de trabajo de análisis de política 1904. Washington, D.C.: Banco Mundial
- Larrea, Carlos y Janette Sánchez. 2001. "Desarrollo Humano y Políticas Sociales en el Ecuador: Una Propuestas Alternativa." Manuscrito sin publicar. Quito: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- López, Ramón y Alberto Valdéz. 2000. *Rural Poverty in Latin America*. Nueva York: Imprenta St. Martin.
- Morrison, Andrew R. y María Loreto Biehl, eds. 1999. *Too Close to Home. Domestic Violence in the Americas*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Moser, Caroline O. 1992. "Adjustment from Below: Low Income Women, Time and the Triple Role in Guayaquil, Ecuador." En H. Afshar y C. Dennis, eds.,

Women and Adjustment Policies in the Third World. Londres: Macmillan.

. 1997. Household Responses to Poverty and Vulnerability: Volume I, Confronting Crisis in Cisne Dos, Guayaquil, Ecuador. Programa de Manejo Urbano. Washington, D.C.: Banco Mundial.

. 1998. "The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies." Desarrollo Mundial (UK) 26 (enero): 1-19.

OPS (Organización Panamericana de la Salud). 1998 a. Health Situation of the Americas. Basic Indicators 1998. Washington, D.C., OPS.

. 1998 b. La Salud en las Américas. Edición de 1998, Volumen II. Washington, D.C.: OPS.

Philips, Lynne. 1987. "Women, Development and the State in Rural Ecuador." En C.D. Deere y M. León, eds., Rural Women and State Policy: Feminist Perspectives on Latin American Agricultural Development, pp. 105-23. Boulder y Londres: Westview.

. 1989. "Gender Dynamics and Rural Household Strategies." Estudio canadiense de Sociología y Antropología 26(2):294-310.

Programa del Muchacho Trabajador, 1998.

Putnam, Robert D. 1993. Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton, NJ: Imprenta de la Universidad de Princeton.

Pyne, Hnin Hnin, Mariam Claeson y Maria Correia. 2002. "Gender Dimensions of Alcohol Consumption and Alcohol-Related Problems in Latin America and the Caribbean." Documento de análisis del Banco Mundial N°433. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Rosenhouse, Sandra. 1989. Identifying the Poor. Is "Headship" a Useful Concept? Documento de Trabajo de la LSMS Número 58. Washington D.C.: Banco Mundial.

Samaniego, Pablo, Gabriela Fernández y Camilo Pinzón. 1998. "Situación de las Mujeres en el Empleo y el Ingreso: Análisis y Propuesta para Mejorar el Acceso y Reducir la Brecha Salarial. Manuscrito sin publicar. Quito, Ecuador.

Schiller, Bradley R. 1995. The Economics of Poverty and Discrimination.

Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Scoones, Ian. 1998. Sustainable Rural Livelihoods: A Framework for Analysis. Documento de Trabajo del IDS, N°72. Brighton: Instituto de Estudios de Desarrollo.

Sen, Amartya. 1993. "Capability and Well Being." En M. Nussbaum y A. Sen, eds., The Quality of Life. Oxford. Imprenta Oxford Clarendon.

Banco Mundial. 1996. Ecuador Poverty Report. Estudio de País el Banco Mundial. Washington, D.C.: Banco Mundial.

. 2000 a. Ecuador Gender Review. Estudio de País el Banco Mundial. Washington, D.C.: Banco Mundial.

. 2000 b. Ecuador: Crisis, Poverty and Social Services. Report N° 1990-EC. Washington, D.C.: Banco Mundial.

. 2000 c. Income Risk and Household Coping Strategies in Mexico. Volúmen 1: Reporte Principal. Borrador. Washington, D.C.: Banco Mundial.

. 2000 d. Reporte de Desarrollo del Banco Mundial. Washington, D.C.: Banco Mundial.

. 2001. Household Risk, Self-Insurance and Coping Strategies in Argentina. Borrador. Washington, D.C.: Banco Mundial.



THE WORLD BANK

*A inicios del año 2000 Ecuador, enfrentado a una seria crisis económica, adoptó el dólar como moneda local. **Crisis y Dolarización en el Ecuador**, examina las condiciones que condujeron a esta decisión, describiendo los repetidos ciclos de crisis y estabilización fallida que en forma fatal minaron la confianza en el sucre ecuatoriano. Luego el libro analiza los resultados iniciales de la dolarización y sus efectos en inflación, crecimiento, pobreza, inequidad, marginalidad, género y la familia ecuatoriana. Adicionalmente, pone la experiencia ecuatoriana con la dolarización en una perspectiva internacional. Economistas, autoridades gubernamentales y toda persona con un interés serio en temas latinoamericanos encontrará de gran valor este libro.*



"Banco Solidario, por el fortalecimiento de la Economía del Ecuador a través de la Investigación científica - social"